FACULTÉ DE DROIT -:- UNIVERSITÉ DE RENNES

LES

Commissions Parlementaires d'Enquête

ET LA

Séparation des Pouvoirs

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(ès sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue le 28 Mai 1926, à 17 heures 30

PAR

Gérard COUSTIS DE LA RIVIÈRE

JURY { M. GIRAUD, professeur, *Président.*
M. LENOAN, professeur.
M. LEBLANC, chargé de cours.

RENNES
IMPRIMERIE G. VATAR
7, Rue des Francs-Bourgeois

1926

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549206_0036

Les
Commissions Parlementaires d'Enquête
et la
Séparation des Pouvoirs

FACULTÉ DE DROIT -:- UNIVERSITÉ DE RENNES

LES

Commissions Parlementaires d'Enquête

ET LA

Séparation des Pouvoirs

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(ès sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue le 28 Mai 1926, à 17 heures 30

PAR

Gérard COUSTIS DE LA RIVIÈRE

JURY
- M. GIRAUD, professeur, *Président.*
- M. LENOAN, professeur.
- M. LEBLANC, chargé de cours.

RENNES

IMPRIMERIE G. VATAR

7, Rue des Francs-Bourgeois

—

1926

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

PREMIERE PARTIE

Les Commissions Parlementaires d'enquête

CHAPITRE PREMIER

Définition et Historique

Les Commissions parlementaires d'enquête sont nommées par le Sénat ou par la Chambre des députés ; elles sont composées de membres pris en leur sein. Leur rôle est d'étudier tel fait déterminé, ou tel ensemble de faits limitativement énumérés. C'est l'Assemblée qui a nommé la Commission qui lui fixe sur quoi devra porter son enquête. Leurs fonctions cessent dès qu'elles ont déposé leur rapport sur les affaires qu'elles étaient chargées d'examiner. Les missions qui leur sont confiées sont très variables ; tantôt elles devront contrôler les actes du gouvernement, tantôt rechercher quels sont les besoins ou les vœux du pays, tantôt faire une enquête sur un événe-

ment qui intéresse l'opinion publique. En un mot, elles doivent faciliter aux Chambres l'accomplissement de leurs diverses tâches.

Il ne faut pas les confondre avec les grandes Commissions, qui datent à la Chambre du 17 novembre 1902 et, au Sénat des résolutions des 7 décembre 1911, 25 novembre 1920 et 18 janvier 1921. Les grandes Commissions ont cependant, comme les Commissions parlementaires d'enquête, un rôle important, bien qu'indirect en matière de contrôle des actes du Gouvernement. Si en effet, les grandes Commissions ne doivent qu'étudier et préparer les projets et propositions de loi, cette fonction même les oblige à entrer en relations avec les ministres. Elles peuvent ainsi signaler les erreurs ou les défaillances et elles ont d'autant plus de chance d'être écoutées que, composées plusieurs années de suite des mêmes membres, elles ont acquis une grande compétence.

Les Commissions parlementaires d'enquête diffèrent aussi des Commissions administratives d'enquête. Ces dernières sont composées de fonctionnaires et, sont par conséquent moins indépendantes vis-à-vis du Gouvernement que les Commissions parlementaires. En outre, leur but est complètement différent; la Commission administrative recherche les réformes à faire, pour rendre le fonctionnement technique du service plus parfait ; la Commission parlementaire, au contraire, connaissant les besoins du pays, recherche si le service visé remplit convenablement son rôle.

L'enquête judiciaire diffère également de l'enquête parlementaire. La première se propose de rechercher une culpabilité pénale, la seconde d'éclairer la Chambre sur un fait quelconque ou de rechercher une responsabilité politique. En outre, devant la justice, les témoins cités sont légalement tenus de comparaître et de déposer sous sanction pénale, alors que devant les Commissions parlementaires d'enquête, ils peuvent refuser, en principe, de déposer et de prêter serment. Ce principe ne souffrait aucune exception avant la loi du 23 mars 1914. Depuis, quand cette loi s'applique, un témoin peut être obligé, sous peine d'amende, de déposer et de prêter serment.

Il ne faut pas confondre également les Commissions parlementaires d'enquête et les Commissions de contrôle et de surveillance. Les premières enquêtent sur des faits passés, tandis que les secondes surveillent le fonctionnement actuel de tel ou tel service. Aussi il est indispensable pour que les Commissions de contrôle remplissent leur rôle, qu'elles soient nommées en parfait accord avec le Gouvernement, afin de voir leur mission facilitée. Elles doivent s'abstenir rigoureusement de toute intervention active.

En dehors de la loi du 23 mars 1914, aucun texte législatif ou constitutionnel ne s'occupe en France des Commissions parlementaires d'enquête. Cependant depuis la Monarchie de Juillet, le droit d'enquête n'est plus contesté.

C'est en Angleterre, pays par excellence du régime

parlementaire, qu'ont pris naissance les Commissions d'enquête. Selon Hallam elles y dateraient de 1689, mais il semble cependant qu'on doive les faire remonter plus loin. On cite en effet une proposition de nommer une Commission de réforme, faite par le Parlement anglais sous Richard II en 1388.

Elles ne sont apparues en France, et, combien timidement, qu'à la Révolution.

Le contrôle de l'exécutif n'existait pas sous l'Ancien régime. Les Etats Généraux avaient, il est vrai, fait des efforts pour contrôler le pouvoir royal et voter les impôts, mais en fait, sauf aux époques troublées de la guerre de Cent Ans, ils n'avaient jamais pu jouer ce rôle, et encore, ne l'avaient-ils joué que d'une façon bien effacée. En outre, ils avaient été convoqués pour la dernière fois en 1614 et, de cette date à la Révolution, le pouvoir royal avait été omnipotent.

Les premières assemblées de la Révolution, la Constituante, la Législative et la Convention procédaient par leurs grandes Commissions à certaines enquêtes sur les diverses branches de l'administration. Sous la Convention, par exemple, les comités permanents étaient autant de Commissions d'enquête s'arrogeant des pouvoirs considérables sur les divers départements de l'administration. Le droit de contrôle, exercé d'une façon exagérée pendant la Révolution, disparaît sous le Consulat et sous l'Empire.

Ce n'est d'ailleurs qu'indirectement que les Commissions parlementaires d'enquête apparaissent sous

la Restauration. Les adversaires du Gouvernement parlementaire les considéraient comme un empiètement du pouvoir législatif sur l'exécutif. Pasquier s'appuyant sur le principe de la séparation des pouvoirs, combattit de la façon suivante ce droit qu'une partie de l'assemblée voulait attribuer à la Chambre : « Notre gouvernement, disait-il à la Chambre des députés le 15 janvier 1819, établit des pouvoirs distincts et séparés ; ceux de la Chambre sont délimités et définis ; tout empiètement, toute usurpation est le renversement de ce gouvernement. La Chambre fait la loi, elle accuse les ministres, mais elle ne gouverne pas, elle n'est pas ce qu'est la Chambre des Communes en Angleterre ; elle ne forme pas comme cette dernière des commissions d'enquête » (1).

L'argument de Pasquier, basé sur le principe de la séparation des pouvoirs était très discutable. Les partisans du gouvernement parlementaire faisaient en effet remarquer, que le principe de la séparation des pouvoirs ne serait pas violé. Ces Commissions d'enquête n'avaient pour but que de renseigner les Chambres, de leur permettre de se former une opinion sur telle affaire déterminée, mais elles ne devaient en aucun cas agir à la place de l'exécutif, ce qui eût en effet été contraire au principe de la séparation des pouvoirs.

Cependant M. de Chauvelin propose pour la pre-

(1) Cité par J. Barthélemy, Introduction du régime parlementaire sous Louis XVIII et Charles X.

mière fois en 1819 la nomination d'une Commission d'enquête ; elle devait être chargée d'inventorier les valeurs du Trésor. La Chambre repoussa cette proposition.

La Chambre ne pouvant contrôler directement les actes du Gouvernement, le fit indirectement en usant de droits qui lui avaient été formellement reconnus par la Charte. La Charte, en effet, lui permettait de mettre en accusation les ministres et d'examiner les pétitions qui lui seraient adressées. Sous prétexte d'exercer ces droits, elle nomma de véritables Commissions d'enquête:

C'est ainsi que, dès 1814, à la suite d'une pétition au sujet d'un marché de fourniture de pain passé par le ministre de la Guerre, la Chambre nomme une Commission. Il s'agissait en l'espèce d'une plainte adressée à la Chambre par le sieur Lefort. Il prétendait que le ministre de la Guerre avait traité avec le munitionnaire Ouvrard au lieu de traiter avec la Compagnie Hellot, de Rouen. Le marché était désavantageux pour l'Etat, puisqu'Ouvrard avait traité à raison de 21 centimes et demi la ration, alors que la Compagnie Hellot l'offrait à 19 centimes et demi.

Le rapporteur de cette Commission devant la Chambre, Lefeubvre-Guineau, justifia son rôle de la façon suivante : « D'abord, dit-il, votre Commission s'est demandé à elle-même, jusqu'à quel point elle avait le droit de s'immiscer dans les choses de ce genre où il est question d'un acte purement adminis-

tratif. Sans doute, si la Chambre voulait demander la résiliation d'un marché passé par un ministre, elle sortirait du cercle de ses attributions, mais, en considérant que les ministres sont responsables, qu'ils vous doivent tous les ans de leurs dépenses un compte que vous critiquez et, qu'alors au moment de cette critique, vous aurez certainement le droit d'improuver un marché onéreux pour le Trésor, lorsque l'administrateur aurait pu en faire un beaucoup plus avantageux. Il nous a paru que l'exercice de votre droit de surveillance sur l'emploi des deniers publics était de tous les moments, et que nous ne sortions pas des attributions de la Chambre en examinant cette affaire » (1).

Si on supprimait les paroles de Lefebvre-Guineau, tendant à justifier l'examen de cette affaire par une Commission, on se croirait en présence d'une Commission parlementaire d'enquête, recherchant la responsabilité politique d'un ministre. Ceci nous montre que dès les premières années de la Restauration, la Chambre nomma indirectement des Commissions parlementaires d'enquête sous prétexte d'user de droits formellement reconnus par la Charte.

Il y eut encore d'autres pétitions vers la même époque tendant à la nomination de Commissions d'enquête déguisées. Les protestants ayant notamment réclamé la liberté de conscience pour leurs enfants

(1) Cité par J. Barthélemy. — *Introduction du régime parlementaire sous Louis XVIII et Charles X*, chapitre IX.

dans les collèges royaux, on proposa de former une Commission chargée de recueillir les renseignements nécessaires. Ces projets n'aboutirent pas.

L'évasion du comte de Lavalette et surtout la démission de Villèle, donnèrent à la Chambre l'occasion de nommer de véritables Commissions parlementaires d'enquête. Dans ces deux affaires le but de la Chambre est à peine déguisé. Sous prétexte de mettre en œuvre la responsabilité pénale des ministres, la Chambre fit en réalité une enquête politique ayant pour but d'influencer le Gouvernement. Dans ces deux cas elle n'eut jamais, nous allons le montrer, l'intention de mettre les ministres en accusation.

Lavalette, condamné à mort après les Cent Jours, avait réussi, grâce au dévouement de sa femme, à fuir et à se soustraire à la justice. A la suite de cette évasion, la nomination d'une Commission, chargée de rechercher si le Garde des Sceaux n'avait pas été complice de cette fuite, fut proposée à la Chambre. La Commission fut nommée malgré l'opposition de Bellart ; il affirmait que le Gouvernement seul devait veiller à l'exécution des lois, la Chambre ne pouvant s'immiscer dans les fonctions de l'exécutif. Le rapport, déposé par cette Commission, concluait au vote d'une adresse de blâme au ministre de la Justice ; c'était mettre en jeu la responsabilité ministérielle telle qu'elle existe actuellement. La Chambre, à dire vrai, ne voulut pas ratifier l'avis de la Commission.

La démission de Villèle, en 1828, donna lieu à une enquête qui eut un caractère politique encore plus accentué. La Chambre mit Villèle en accusation, pour indiquer indirectement au Gouvernement qu'elle blâmait sa conduite. En effet, une proposition de mise en accusation de l'ancien président du Conseil est déposée le 14 juin 1828. Une Commission spéciale devant laquelle elle est renvoyée conclut qu'il y a lieu à instruire; mais la Chambre, qui ne voulait pas mettre l'ancien ministre en accusation, ajourne indéfiniment l'affaire, en votant le renvoi après la discussion du budget. Les paroles de Mauguin, prononcées le 30 juillet 1828, ne laissent pas de doute sur le but que se proposait la Chambre : « J'ai voulu, dit-il, tirer de cette accusation une extension de pouvoirs pour la Chambre : le droit d'instruction et d'enquête. Jamais il n'est entré dans mon esprit d'en faire le sujet d'une attaque contre M. de Villèle, et, j'aurais moi-même couvert de boue ceux qui auraient tenté de l'accuser » (1).

L'enquête était donc purement politique, la Chambre n'avait qu'un seul but : non pas accuser Villèle, mais montrer au roi qu'elle n'avait plus confiance dans l'ancien ministre, et que, par conséquent, il veuille bien ne pas continuer à le consulter pour les affaires.

Il résulte donc de ce qui précède, qu'il n'y eut pas de Commissions parlementaires d'enquête sous la Restauration. Mais il y eut de la part du Parlement des

(1) Cité par J. Barthélemy, ouvrage précité, chapitre IX.

tentatives pour en créer, et, en fait, certaines Commissions nommées par la Chambre eurent un véritable rôle d'enquête. Ce sont ces précédents qui expliquent que la Monarchie de Juillet reconnut aux Chambres le droit qu'elles avaient déjà pour ainsi dire de nommer des Commissions d'enquête.

Depuis 1830, ce droit n'est donc plus contesté, et, le 10 avril 1832, M. Martin, parlant au nom de la Commission d'enquête sur le déficit Kesner, le justifiait ainsi : « Le droit d'enquête que la Chambre a exercé, personne n'a eu la prétention de le lui contester; en se reconnaissant ce droit, elle ne s'immisce ni dans l'administration, ni dans l'action des tribunaux, elle laisse au ministre le soin de prendre les mesures qui peuvent garantir sa responsabilité, et elle ne trouble pas la justice dans l'accomplissement du devoir, que la loi lui impose, de frapper les coupables. Mais elle traduit à sa barre, porte à la connaissance du pays, flétrit d'une éclatante réprobation les abus, les désordres, les prévarications, et, forte de cette autorité que lui a donné le mandat qui l'a instituée, sa voix doit être écoutée et l'avenir ne peut manquer de profiter des leçons du passé. Ce précédent, nous devons le constater, il est bon qu'il soit recueilli dans nos fastes parlementaires. Il faut qu'on se pénètre bien de cette vérité que les droits et les devoirs de la Chambre ne se bornent pas à étudier les vœux et les besoins de la France, à lui donner des lois ou à fixer ses impôts, il faut qu'on sache aussi

qu'un désordre grave, qu'un vice dans l'administration ne peut pas être signalé sans que la représentation nationale s'en inquiète, porte un regard scrutateur sur les causes du mal, et révèle le résultat de ses investigations quelles que puissent en être les conséquences. »

Il résulte des paroles de Martin, que les enquêtes parlementaires peuvent être générales, c'est-à-dire porter sur une question sociale, économique ou administrative. Elles peuvent aussi être politiques ou électorales. Dans ce dernier cas, elles ont pour but de rechercher si un membre des Chambres dont l'élection est contestée doit ou non être validé. Ce droit de vérification des pouvoirs, qui date en France de 1789, trouve sa justification actuelle dans l'article 10 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875.

Cette division avait déjà été adoptée par Duvergier de Hauranne dans son livre « De l'ordre légal en France et des abus d'autorité ».

Nous allons étudier rapidement ce qui caractérise chacune de ces enquêtes. Nous n'y reviendrons d'ailleurs pas, car, quelles qu'elles soient, elles restent toujours soumises aux mêmes règles.

Les Commissions électorales sont nommées par les Chambres, pour enquêter sur les manœuvres qui ont pu fausser le résultat d'une élection. La Chambre entière ne pourrait faire cette enquête fructueuse-

ment; c'est pourquoi elle choisit quelques membres en son sein qui mèneront l'enquête plus rapidement et plus sérieusement. Ils pourront en effet aller sur les lieux entendre les témoins, interroger les partisans et les adversaires.

Les enquêtes générales sont nécessitées par le devoir qu'ont les Chambres de légiférer pour le plus grand bien du pays. Dans la plupart des cas, en effet, pour se prononcer en connaissance de cause, le Parlement devra consulter des techniciens ou des personnalités compétentes qui indiqueront les nécessités du moment et les conséquences bonnes ou mauvaises de tel ou tel projet de loi. Pour faire cette enquête, les Chambres devront nommer une Commission choisie parmi les membres les plus compétents de l'assemblée. La Commission ainsi nommée interrogera les fonctionnaires, les hautes personnalités du monde des affaires ou même les simples particuliers. Si par exemple il s'agit d'un projet de loi sociale, elle consultera les syndicats ouvriers ou même de simples ouvriers. Si au contraire il s'agit d'une loi douanière, elle s'adressera aux syndicats agricoles et aux Chambres de commerce pour savoir quelle répercussion aura cette loi sur la production nationale.

Les enquêtes politiques, d'une façon générale, ont pour but de donner satisfaction à l'opinion publique et de faciliter aux Chambres l'exercice de leur droit de contrôle sur les actes du gouvernement. Les en-

quêtes politiques sont avec le vote du budget, la communication des pièces, les interpellations, les questions et les commissions de surveillance un moyen de contrôle très efficace. La nomination d'une Commission d'enquête précèdera quelquefois la mise en jeu de la responsabilité politique d'un ministre; elle précèdera presque toujours la mise en jeu de sa responsabilité pénale, chose grave qui nécessite une enquête approfondie.

L'enquête qui précède la mise en accusation d'un ministre, a un caractère politique et non pas juridique. Si, en effet, le ministre accusé doit être jugé par le Sénat, et, si l'acte de dénonciation lui-même a un caractère juridique, il n'en reste pas moins vrai que l'enquête de la Chambre, précédant la mise en accusation, a un caractère uniquement politique. En effet, malgré le silence de la Constitution de 1875 à ce sujet, il est certain que c'est le Sénat, et non la Chambre, qui fait l'instruction. îl y a eu, il est vrai, un précédent contraire en 1830 ; la Chambre usa vis-à-vis des ministres signataires de l'ordonnance, de tous les pouvoirs d'un juge d'instruction. Mais dès 1832, un projet de loi tendant à refuser ce droit à la Chambre est déposé; ceci montre bien que la conduite de la Chambre en 1830 n'avait pas été approuvée.

Actuellement, la question n'est plus discutée et, il est admis sans contestation, que le rôle de la Chambre

n'est nullement judiciaire, mais politique. Cette solution est d'ailleurs conforme à notre droit pénal, qui donne l'instruction à faire non à l'accusation, mais au juge.

Avant d'aborder l'étude détaillée des Commissions d'enquête, une double remarque s'impose.

Les enquêtes parlementaires peuvent se diviser en deux groupes. D'une part, les enquêtes à fin d'information générale qui portent uniquement sur des projets qui devront se réaliser plus tard et, qui ont pour but de donner satisfaction à un intérêt général. D'autre part, les enquêtes électorales et les enquêtes politiques, qui portent sur des faits passés, manœuvres électorales frauduleuses ou actes de l'exécutif, et, qui d'une façon générale visent à la constatation d'erreurs ou d'abus. Elles ne sont pas toujours inspirées par l'intérêt général et, même dans ce cas, elles soulèvent toujours des passions.

Aucune objection ne peut s'élever contre l'ouverture d'enquêtes générales. Il serait illogique de la part des Chambres, de légiférer sans avoir pris toutes les précautions nécessaires pour agir en connaissance de cause. Il serait même, en pratique, très admissible d'obliger les personnes entendues à déposer sous serment. Si en effet, au point de vue juridique, on ne peut donner de tels pouvoirs à une commission émanant du législatif, il n'en est pas moins vrai que cette formalité attirerait l'attention des déposants et

les empêcherait de donner des renseignements à la légère. En outre, ces enquêtes n'ayant aucun caractère politique, les commissaires ne seraient pas tentés d'abuser de leurs droits pour molester des adversaires.

A l'égard des enquêtes électorales et politiques, dont nous reconnaissons d'ailleurs la nécessité, on est obligé de faire des réserves. Elles ont en effet toujours pour but de critiquer un acte passé, élection ou acte du gouvernement, et, elles soulèvent toujours les passions politiques. Dans ces conditions, quelle que soit l'impartialité des commissaires, et le plus souvent ils en manquent complètement, ils auront toujours tendance à favoriser un ami ou à critiquer un acte du gouvernement inspiré des idées d'un adversaire. C'est pour cette raison qu'il ne faut pas leur donner des pouvoirs trop étendus. La loi de 1914, donnant aux Commissions d'enquête le droit de prêter serment, est inadmissible, car elle permet ainsi à un parti politique d'user d'armes judiciaires pour faire triompher ses passions.

La pratique a d'ailleurs montré que ces craintes n'étaient pas vaines. En effet si les enquêtes générales ont répondu à leur but, les enquêtes électorales ont souvent eu pour résultat de brimer un adversaire, et les enquêtes politiques n'ont été bien souvent qu'une arme de parti.

Le droit de nommer des Commissions parlementaires d'enquête existe dans la plupart des pays civi-

lisés. Il existe en Angleterre; il a été reconnu par la Constitution en Belgique, aux Pays-Bas, en Allemagne. On le retrouve encore au Luxembourg, au Japon, en Roumanie et en Hongrie. (1) En matière électorale et administrative la Constitution du 28 juin 1921 donne ce droit à l'Assemblée nationale Yougo-Slave.

(1) Dareste. — *Les Constitutions modernes.*

CHAPITRE II

De la nomination des Commissions parlementaires d'enquête

Le droit pour les Chambres, de nommer des Commissions d'enquête, n'est prévu en France par aucun texte constitutionnel. Un seul texte législatif s'y rapporte; c'est la loi du 23 mars 1914, et encore, son application n'est pas générale. Aussi, est-ce peu à peu qu'ont été adoptées les règles concernant la nomination et le fonctionnement de ces Commissions.

Aucune procédure spéciale ne préside à leur nomination; les Chambres ont toute liberté à ce sujet. En fait, depuis 1830, la plupart des enquêtes ont été ordonnées par de simples résolutions. Ces résolutions peuvent être prises, sans examen dans les bureaux, et sans rapport d'une commission; la résolution est alors votée immédiatement. Il est cependant préférable de renvoyer le projet de résolution devant une Commission qui l'étudiera. Les Commissions d'enquête peuvent aussi être créées par l'ordre du jour motivé qui termine une interpllation, ou par une loi. Ce dernier procédé sera cependant le plus rarement employé par les Chambres.

La nomination d'une Commission d'enquête n'est donc nullement soumise à la même procédure que le vote des lois ; il serait d'ailleurs fâcheux qu'il en soit ainsi, et pour plusieurs raisons. Cette nécessité rendrait très souvent vain le droit qu'ont les Chambres de faire des enquêtes. Il suffirait du mauvais vouloir d'une des deux Chambres, pour rendre impossible une enquête. En second lieu, la nécessité d'employer la même procédure que pour le vote d'une loi, amènerait des retards et des lenteurs qui pourraient empêcher les enquêtes d'aboutir. Enfin, l'enquête n'a aucune ressemblance avec la loi, c'est uniquement un moyen d'information pour la Chambre, et il n'y a aucune raison de les soumettre à la même procédure.

Cette règle admise actuellement sans contestation, a été très discutée; particulièrement en ce qui concerne la vérification des pouvoirs des membres du Parlement. Ainsi en 1842, lors de l'enquête ouverte sur les élections de Carpentras, de Langres et d'Embrun, Guizot soutient qu'en matière d'enquête électorale, la Chambre doit suivre la même procédure que pour les propositions de loi. Odilon Barrot affirme le contraire et la Chambre lui donne raison. Elle discute encore la question en 1848 et 1871 et décide à nouveau qu'elle n'est liée par aucune règle de procédure. Il est maintenant nettement établi que, pour ouvrir une enquête électorale, la Chambre n'est pas tenue de se conformer à une procédure spéciale.

Même dans ce cas, elle n'est pas obligée de suivre la procédure établie pour les propositions de loi, et peut donc décider l'enquête *de plano*.

La question se pose encore le 12 novembre 1877 dans un cas un peu différent; il s'agissait de donner à une Commission parlementaire d'enquête un mandat général pour l'examen d'un ensemble d'élections. Un projet est déposé demandant la nomination dans les bureaux de la Chambre d'une Commission de trente-trois membres chargée d'étudier les faits de pression illégale lors des élections des 14 et 28 octobre 1877. La Commission devait à cet effet recevoir l'ensemble des dossiers de toutes ces élections. La Commission chargée d'examiner le projet dépose un rapport tendant à l'adoption. Cependant, M. Baragnon soutint à la Chambre, que dans le cas particulier, il ne s'agissait pas d'une enquête électorale, mais d'un mandat général pour un ensemble d'élections, que par conséquent le vote de la Chambre ne suffisait pas et qu'il fallait encore le concours du Sénat. Cette opinion est vigoureusement combattue par M. Léon Renault. Ce dernier affirmait, à juste titre, qu'une Chambre peut toujours nommer seule une Commission d'enquête, quel que soit le rôle qui lui est assigné. Ceci, disait-il, découle du droit de vérification des pouvoirs.

La Chambre se rangea à l'avis de M. Renault et, depuis cette date, le droit pour chaque Chambre de nommer seule une Commission d'enquête électorale,

avec des pouvoirs aussi étendus n'est plus contesté. Cependant, dans ce cas, la Chambre ne peut pas ordonner l'enquête *de plano*, la résolution doit être délibérée après rapport d'une Commission.

Avant d'étudier les pouvoirs des Commissions d'enquête, il faut remarquer que la Commission d'enquête ne doit pas être confondue avec la Commission chargée de rechercher s'il faut enquêter. Nous avons montré, en effet, que lorsque la Chambre saisie d'une demande d'enqête ne statuait pas aussitôt, elle renvoyait la demande à ses bureaux et c'est alors une Commission qui décide s'il y a lieu ou non de faire l'enquête. Cette Commission ne doit pas procéder elle-même à l'enquête. Son rôle est en effet tout différent et en outre, s'il en était ainsi, une Commission d'enquête pourrait fonctionner sans un vote spécial de la Chambre.

Le cas s'est présenté le 21 janvier 1851; les membres de la Commission nommée dans les bureaux procèdent eux-mêmes à l'enquête; la Chambre dut leur donner mandat pour que celle-ci fut valable. La Chambre pouvait parfaitement le leur refuser; c'est d'ailleurs ce qu'elle fit en 1885. Une Commission nommée en 1882 pour rechercher s'il y avait lieu de nommer une Commission d'enquête sur les transports de guerre fait elle-même l'enquête. Malgré l'importance du travail et des renseigements recueillis, la Chambre ordonne le 6 février 1886 la formation d'une Commission nouvelle.

Enfin, si une Commission spéciale croit nécessaire de faire une enquête sur les matières qu'elle doit examiner, elle ne peut en principe se transformer spontanément en Commission d'enquête, sans un mandat nouveau de la Chambre. Cette règle, à dire vrai, n'est pas établie d'une façon absolue; il y a des exemples contraires. Ainsi en 1878, la Commission chargée d'étudier un nouveau régime douanier fait comparaître des membres du commerce et de l'industrie sans avoir été chargée d'enquêter. De même en 1893, les Commissions chargées d'étudier les conditions de l'organisation du travail et les questions de prévoyance sociale, réclament les pouvoirs des Commissions d'enquête. Le président de la Chambre refuse, déclarant que c'était inutile, le droit d'enquêter et notamment celui de faire comparaître les témoins ayant toujours été reconnu aux Commissions du travail.

Les grandes Commissions elles-mêmes, ne peuvent, sans un mandat spécial, faire une enquête, même nécessitée par un projet ou par une proposition de loi qui leur a été déféré.

Nous allons maintenant étudier les pouvoirs des Commissions d'enquête.

CHAPITRE III

Les pouvoirs des Commissions parlementaires d'enquête

Les pouvoirs des Commissions d'enquête fixés peu à peu par la pratique, ont été augmentés par la loi du 23 mars 1914. Jusqu'à cette date, et encore maintenant quand il n'y a pas eu une décision formelle de l'assemblée déclarant cette loi applicable, les pouvoirs des Commissions d'enquête ne sont pas déterminés. Si par hasard ils le sont, c'est d'une façon très vague, comme par exemple le 5 novembre 1887 où la Chambre déclare qu'elles jouiront « des pouvoirs les plus étendus qui appartiennent aux Commissions d'enquête parlementaire ».

Dans certains pays étrangers, en Angleterre notamment, la décision qui crée la Commission fixe aussi ses pouvoirs.

Nous allons donner le texte et étudier la loi du 23 mars 1914. Nous inspirant ensuite des règles précédemment reconnues par la pratique, nous rechercherons quels sont actuellement les pouvoirs des Commissions d'enquête à l'égard des particuliers et des autres pouvoirs.

La loi du 23 mars 1914 dite « loi Rochette » (*J. O.* 24 mars 1914) est ainsi conçue :

Loi relative aux témoignages reçus par les Commissions d'enquête parlementaire.

« Article unique. — Toute personne, dont une Commission d'enquête parlementaire aura jugé l'audition utile, sera tenue de déférer à la citation qui lui sera délivrée par un huissier ou un agent de la force publique à la requête du président de la Commission.

« En cas de non-comparution, le témoin défaillant qui ne justifiera pas d'une excuse légitime sera puni d'une amende de cent à mille francs (100 à 1.000 fr.).

« Il pourra, en outre, sur la réquisition de la Commission, être l'objet d'un mandat d'amener, délivré par le procureur de la République.

« Le refus de prestation de serment sera puni de la peine prévue au deuxième paragraphe du présent article.

« Le coupable de faux témoignage sera puni des peines prévues par l'article 363 du Code pénal.

« Le coupable de subornation de témoin sera passible des mêmes peines que le faux témoin.

« Les procès-verbaux constatant les infractions prévues aux paragraphes précédents seront transmis au Garde des Sceaux pour y être donné telle suite

que de droit. L'article 463 du Code pénal sera applicable.

« Les présentes dispositions ne s'appliqueront aux enquêtes parlementaires qu'en vertu d'une décision spéciale de l'assemblée qui les aura ordonnées. »

Ce texte ne vise donc que les rapports des Commissions avec les individus, il ne s'occupe pas des rapports entre les Commissions et les pouvoirs administratif et judiciaire.

Il donne aux Commissions d'enquête des pouvoirs judiciaires limités, ces pouvoirs ne correspondent ni à ceux du juge d'instruction en matière pénale, ni à ceux du juge commissaire en matière civile. Ils sont moins larges que ceux du juge d'instruction; le droit de perquisition et de saisie n'existe pas. Les Commissaires peuvent seulement faire comparaître les témoins, leur déférer le serment, et requérir le procureur de la République de décerner des mandats d'amener contre eux s'ils sont récalcitrants. En outre, et il est bon de le remarquer, ce sont les tribunaux qui prononcent la condamnation.

Le faux témoignage est consommé comme en matière civile dès que la déposition est définitive. En matière pénale au contraire il n'y a faux témoignage que pour la déposition faite à l'audience. Ceci s'explique, parce qu'ainsi que le faisait remarquer le rapporteur Trouillot, les dépositions faites devant la Commission parlementaire d'enquête sont définitives,

comme celles faites devant le juge commissaire en matière civile.

Ce sont surtout le faux témoignage et le serment qui ont été visés par cette loi du 23 mars 1914, qui est une loi de circonstances. Elle a été votée pour faire la lumière sur le renvoi, fait par le Président Bidaut de l'Isle, de l'affaire Rochette. Le Président de la Chambre des Appels correctionnels, Bidaut de l'Isle, prétendait avoir accordé la remise de l'affaire de son plein gré, sur la demande de l'avocat, alors que le Procureur général Fabre affirmait que l'affaire avait été remise sur sa demande.

Enfin, et il importe d'insister sur ce point, les Commissions d'enquête n'ont pas ces pouvoirs de plein droit, il faut un vote exprès de la Chambre à ce sujet.

SECTION I

Les pouvoirs reconnus actuellement aux Commissions parlementaires d'enquête vis-à-vis des particuliers.

Les commissaires enquêteurs ne peuvent faire ni perquisitions ni saisies. Ce point est admis sans contestation depuis 1875. En 1848 cependant, la Commission chargé d'enquêter sur les événements de juin avait exercé ces droits. Le président de l'assemblée avait déclaré que « la Commission d'enquête pourrait ordonner toutes les perquisitions possibles » et il ajoutait « elle reçoit ici la délégation de l'assemblée

souveraine ». Elle usa largement de ces droits; les procès-verbaux de cette Commission font mention de nombreuses perquisitions opérées. En 1875, lors de l'enquête sur l'élection de la Nièvre, il fut encore question de donner de tels pouvoirs à la Commission chargée d'enquêter. L'exemple de 1848 ne fut pas suivi et, depuis, la question n'a même plus été posée.

En ce qui concerne la comparution des témoins, il faut rechercher si, par une décision spéciale, la Chambre qui a nommé la Commission a déclaré que la loi du 23 mars 1914 s'appliquerait, ou si au contraire, elle a gardé le silence à ce sujet.

Si la Chambre n'a pas pris cette décision spéciale, les témoins ne sont obligés ni de comparaître ni de déposer et cela même si la résolution créant la Commission lui donne les pouvoirs les plus étendus. En effet, quand cette loi ne s'applique pas, une résolution émanant d'une seule Chambre ne peut apporter aucune restriction aux libertés individuelles des citoyens. Cette solution cependant n'a pas été admise de plein droit, et longtemps les Chambres voulurent donner à leurs Commissions le droit d'interroger les témoins. C'est ce que firent en 1848 l'Assemblée Constituante et en 1871 l'Assemblée nationale. De même, en 1875, Savary, au nom de la Commission d'enquête sur l'élection de la Nièvre (1), soutenait que ce droit était le complément nécessaire du droit

(1) Rapport Savary, *J. O.*, 26 février 1875, page 1477 et s.

d'enquête; les Chambres pouvaient donc le donner aux Commissions d'enquête, et c'était, selon lui, pour cette raison que les Assemblées de 1848 et 1871 l'avaient accordé à leurs Commissions sans employer la forme législative. Cette prétention de Savary n'était pas soutenable, et, si en 1848 et en 1871 les Commissions avaient fait comparaître des témoins, ce n'était pas parce que ces Assemblées considéraient ce droit comme découlant du droit d'enquête, mais parce qu'à ces époques troublées elles se considéraient comme souveraines. Malgré cela, il semble qu'elles n'auraient pas dû restreindre la liberté des particuliers, sans se soumettre aux règles de procédure fixées pour la confection des lois. En tout cas, depuis 1875, une Chambre seule n'a pas le pouvoir législatif et ne peut donc pas restreindre la liberté des individus. Malgré cela en 1876, lors de l'enquête sur l'élection de Monsieur d'Ayguesvives, M. Marcel Barthe, réclamant pour la Chambre et le Sénat le droit d'ordonner des enquêtes, déclarait que la loi n'ayant pas tracé des règles de procédure spéciale, c'était la procédure de droit commun qui devait s'appliquer (1). On ne pouvait admettre cette prétention, car aucune assimilation n'est possible entre l'enquête civile et l'enquête parlementaire. Cette assimilation avait d'ailleurs déjà été repoussée en 1848 lors de l'élection de M. Laissac, et la Chambre ne se rangea pas à l'avis de M. Barthe.

(1) Rapport Barthe, *J. O.*, 1er juin 1876, page 4257.

Il est donc admis maintenant sans contestation que lorsque la loi de 1914 ne s'applique pas, les témoins ne sont pas tenus de comparaître. On trouve en effet de nombreux exemples de non comparution. Dès 1842, lors de la première enquête électorale, la Commission reconnaît qu'elle ne peut obliger les témoins à comparaître. De même en 1876 et en 1878 les témoins ne comparaissent pas. Il en est encore ainsi en 1912 lors de l'enquête sur l'affaire Rochette.

Si la Chambre, par une décision spéciale, déclare que la loi du 23 mars 1914 s'applique, les témoins seront tenus sous peine d'amende de comparaître et de déposer. S'ils s'y refusent, ils peuvent faire l'objet d'un mandat d'amener décerné par le Procureur de la République.

Les témoins sont convoqués par une simple lettre, ou par une assignation signée du président de la Commission. Si la Commission veut entendre des membres d'une autre Chambre, elle agit un peu différemment; en chargeant deux de ses membres d'aller les prier de venir déposer. Nous en voyons un exemple lors de l'enquête sur l'affaire du Panama.

Une question se pose, dès que les témoins ont comparu; c'est celle de savoir si les Commissions d'enquête peuvent exiger le serment. Ici encore, il faut rechercher si la loi du 23 mars 1914 est applicable ou non.

Quand la loi de 1914 s'applique, la Commission peut exiger le serment. Si le témoin refuse de le

prêter, il est passible d'une amende. Dans ce cas, bien que la loi de 1914 n'en dise rien, il n'est pas douteux que le témoin jouisse pour sa déposition des mêmes immunités que les témoins déposant devant une juridiction ordinaire. En effet, il est tenu comme eux de déposer et il doit donc bénéficier des mêmes avantages.

Avant la loi du 23 mars 1914 et encore maintenant quand elle ne s'applique pas, la Commission d'enquête ne peut exiger le serment. C'est une règle bien établie. Ainsi en 1885, nous voyons la Commission d'enquête sur l'élection sénatoriale du Finistère reconnaître qu'elle ne peut obliger les témoins à prêter serment. Il faut cependant remarquer qu'en fait les témoins prêtent presque toujours serment. Voici comment les choses se passent d'ordinaire : Avant la déposition, le président de la Commission demande aux témoins s'ils veulent déposer et prêter serment, en leur déclarant que la loi ne les y oblige pas. Le serment ainsi prêté, n'a d'ailleurs aucune valeur juridique; il a pour but uniquement de rendre la déposition plus solennelle. Le témoin ne peut bénéficier de l'immunité qui couvre les dépositions faites en justice, ni être poursuivi pour faux témoignage.

La jurisprudence a déjà eu à se prononcer à ce sujet et elle s'est prononcée en ce sens. Il s'agissait d'un certain M. Moreau, maire de Cartelègues, qui avait assigné M. Labadie, parce qu'il jugeait diffamatoires les termes employés par ce dernier dans une

déposition faite devant une sous-commission d'enquête. Le tribunal de Blaye, par un jugement du 21 mars 1878, déclare l'action de Moreau recevable, et ajoute que l'immunité ne peut couvrir les dépositions faites devant une Commission d'enquête. La cour d'appel de Bordeaux, par un arrêt du 26 juillet de la même année, confirme le premier jugement. Sous l'arrêt de la Cour, nous trouvons dans le Sirey 1879, 2, 225 une note de M. Labbé critiquant cet arrêt. Cette note ne nous semble pas fondée; en effet, la déposition n'était pas obligatoire pour M. Labadie; il n'y avait donc aucune raison de le faire jouir d'une immunité qui ne doit s'appliquer qu'aux témoins tenus de déposer. Dans son traité de droit politique et parlementaire, M. Pierre critique lui aussi cet arrêt. Il fait remarquer que la crainte d'une poursuite empêchera dans bien des cas les témoins de déposer et rendra souvent impossible l'exercice de la vérification des mandats électoraux. Il est bien certain en effet que souvent les témoins refuseront de déposer par crainte des poursuites, et la vérité deviendra beaucoup plus difficile sinon impossible à découvrir. Cette jurisprudence semble cependant devoir être approuvée, car l'immunité qui couvre les dépositions faites en justice, ne peut certainement pas être invoquée devant une Commission d'enquête.

On peut se demander également, si les articles 31 et 33 de la loi sur la presse du 29 juillet 1881 qui punissent d'une façon particulièrement grave la

diffamation et l'injure publique à l'égard d'un témoin, s'appliquent quand la déposition a été faite devant une commission parlementaire.

Avant la loi de 1914, cette aggravation de la peine ne pouvait certainement pas s'appliquer. Le témoin, en effet, n'était pas comme en justice obligé de déposer ; aucune assimilation n'était donc possible entre les dépositions devant les tribunaux et celles devant les Commissions. En outre les articles 31 et 33 sont des dispositions pénales qui doivent être interprétées restrictivement.

Depuis 1914, il semble plus difficile de se prononcer. Les témoins, obligés de déposer dans certains cas, doivent alors être assimilés aux témoins ordinaires. En second lieu, la loi de 1914, ainsi que nous l'apprennent les débats devant le Parlement a voulu donner aux Commissions d'enquête de véritables pouvoirs judiciaires ; les témoins peuvent donc être considérés comme déposant en justice. On peut objecter, il est vrai, que la loi de 1881 est d'ordre pénal et ne peut donc s'appliquer aux dépositions devant les Commissions, puisque le texte n'en dit rien. Cependant le texte de la loi de 1881 est très vague, il parle des témoins d'une façon générale, et il semble que l'on puisse pour cette raison l'appliquer aux dépositions devant les Commissions.

Avant d'étudier les rapports des Commissions parlementaires d'enquête avec les pouvoirs législatif et exécutif, nous allons étudier une catégorie à part de

témoins susceptibles de venir déposer : ce sont les anciens ministres.

Contrairement aux autres témoins, ils sont convoqués par une lettre personnelle du président de la Commission les priant de venir faire une déposition. En outre il y a certains faits dont ils ont pu être témoins et sur lesquels ils doivent garder le silence. Il y a certains secrets qu'un ministre ne peut dévoiler, il ne devrait parler semble-t-il sur de tels actes que s'il était mis en accusation. C'est ce que l'ancien président du Conseil, M. Monis, déclara à la Commission d'enquête sur l'affaire Rochette le 20 mars 1912. Il disait notamment : « J'ai été chef du Gouvernement ; à ce titre, avant d'avoir le souci de ma défense, je suis obligé de me préoccuper de ne pas poser de précédents qui pourraient enchaîner ou mes collègues du Sénat, ou plus tard mes successeurs à la direction des affaires. » Il ajoutait encore : « Pouvez-vous penser, un seul instant, que je vais entrer en discussion sur ce qui a été dit dans mon cabinet par tel ou tel de mes collaborateurs » (1). Cependant, depuis la loi du 23 mars 1914, celle-ci ne disant rien, il semble certain, que même dans ce cas, un ancien ministre devrait déposer. Il devrait alors, ou violer le secret professionnel en matière politique, ce qui serait contraire à son devoir, ou se laisser condamner.

Les Commissions parlementaires d'enquête peu-

(1) Cité par Pierre. *Traité de Droit politique et Parlementaire*, supplément 1924.

vent non seulement recevoir des dépositions orales, mais encore recueillir des dépositions écrites. C'est ainsi qu'en 1835, lors de l'enquête sur les tabacs, la Commission envoya des questionnaires aux Chambres de commerce, aux préfets, aux Sociétés d'agriculture. De même en 1890, la Commission du travail envoya un nombre considérable de questionnaires aux ouvriers et aux Chambres de commerce.

SECTION II

Rapports des Commissions parlementaires d'enquête avec le pouvoir exécutif.

Les particuliers à eux seuls ne suffisent pas à renseigner d'une façon utile les Commissions d'enquête. Les deux autres pouvoirs peuvent posséder des documents fort utiles à consulter ; en outre les fonctionnaires peuvent par leurs fonctions mêmes, avoir des renseignements très importants. Si les Commissions d'enquête ne peuvent se faire communiquer les dossiers, ni interroger les fonctionnaires, elles seront ainsi privées de nombreux et importants éléments d'enquête. Il nous faut rechercher quels sont à ce sujet les pouvoirs des Commissions d'enquête.

Un principe est d'abord certain ; c'est qu'une Commission d'enquête ne peut s'immiscer dans les fonctions des autres pouvoirs. L'enquête ne peut donc aboutir qu'à un rapport déposé par la Commission et, tendant uniquement au vote d'un ordre du jour

d'approbation ou de blâme au Gouvernement. Elle peut encore inviter le Gouvernement à prendre telle ou telle mesure, celui-ci conservant toujours sa liberté d'action.

Il est admis d'une façon générale et, à cela la loi du 23 mars 1914 n'a rien changé, que les Commissions d'enquête peuvent demander au Gouvernement la communication des pièces susceptibles de l'éclairer. Cela découle du droit de contrôle des Chambres sur l'exécutif. Les Commissions se sont souvent fait communiquer des pièces. Ainsi lors de l'enquête sur l'affaire du général de Cissey, elles se font communiquer toutes les pièces déposées au Ministère de la Guerre.

Le Gouvernement devra les communiquer toutes les fois qu'il n'y aura pas d'inconvénients graves à le faire. S'il refuse de les communiquer, ce qu'il a le droit de faire, il met sa responsabilité en jeu et peut poser la question de confiance. Si la Chambre passe outre, le ministère sera renversé et, vraisemblablement, le ministère suivant communiquera les pièces. La Commission possède ainsi, sinon en droit, du moins en fait, un moyen de contrainte absolu. Il faut espérer que la Chambre s'inclinera devant les nécessités supérieures et fera confiance au Gouvernement toutes les fois que les circonstances l'exigeront. Le Gouvernement a usé plusieurs fois de son droit de refuser la communication des pièces ; notamment en 1897, lors de la deuxième enquête sur l'affaire du Panama. Le

ministre des Affaires Etrangères refusa de communiquer des pièces diplomatiques et plus tard, le 22 juillet 1897, le ministre de l'Intérieur refusa de communiquer un dossier de police. Ils déclarèrent, il est vrai, qu'ils s'inclineraient devant un vote des Chambres.

Les Commissions d'enquête peuvent aussi faire comparaître les fonctionnaires ; mais évidemment ils ne comparaissent pas dans les mêmes conditions que de simples particuliers.

La question se posa pour la première fois devant la Commission d'enquête électorale de 1842. Des fonctionnaires furent cités directement par la Commission qui les laissa libres de ne pas répondre aux questions touchant l'exercice de leurs fonctions. Cette façon d'agir n'était pas correcte de la part de la Commission. Elle devait adresser la demande de comparution aux ministres seuls responsables devant les Chambres, et, non pas se contenter de les avertir de son intention d'entendre des fonctionnaires. Les ministres interdirent d'ailleurs cette comparution et. le ministre de l'Intérieur Duchatel expliqua cette décision de la façon suivante : Il déclara d'abord, et cela était indiscutable, qu'un fonctionnaire ne pouvait être directement convoqué par une Commission d'enquête. Il ajouta ensuite, et, ceci était très discutable, que même si la demande lui avait été adressée, il n'avait pas les pouvoirs nécessaires pour autoriser les fonctionnaires à comparaître. Il pouvait en effet

dans le cas particulier empêcher sous sa responsabilité ses subordonnés de comparaître, mais il ne pouvait déclarer qu'en aucun cas cette autorisation ne pouvait leur être accordée. La Commission insista, et il lui donna alors des explications différentes qui rendaient sa conduite conforme au principe de la séparation des pouvoirs. Il déclarait à nouveau que les fonctionnaires ne pouvaient comparaître sans son autorisation, mais il ajouta, ce qu'il était libre de faire, qu'il ne les y autoriserait pas toutes les fois que l'interrogatoire devrait porter sur des faits relevant de l'exercice de leurs fonctions. C'était pour cette raison, disait-il, qu'il n'avait pas autorisé les sous-préfets de Langres et de Carpentras ainsi que le préfet de Vaucluse à comparaître. Cette explication justifiait sa conduite ; c'était à lui en effet de juger s'il devait ou non permettre la comparution. Il finit à dire vrai, par l'autoriser, mais il jugea à propos d'assister à la déposition ; il était libre de le faire s'il pensait que le principe de la séparation des pouvoirs serait ainsi mieux observé. Les fonctionnaires ont été depuis bien souvent entendus ; ainsi ils comparaissent en 1875 devant la Commission d'enquête sur l'élection de la Nièvre, en 1892 lors de l'affaire du Panama, en 1912 lors de l'affaire Rochette. Des circulaires ministérielles leur indiquèrent quelquefois la façon dont ils devaient répondre aux Commissions d'enquête. Invoquant le secret professionnel certains fonctionnaires ont refusé de déposer. Nous en trou-

vons un exemple en 1880 lors de l'affaire du général de Cissey. De même, en 1897, Cochefert refuse de parler devant la seconde Commission d'enquête sur l'affaire du Panama ; autre exemple encore en 1904 devant la Commission chargée d'enquêter sur la tentative de corruption faite auprès du président du Conseil. Cependant, si la Chambre ne considérait pas cette excuse du fonctionnaire comme valable, elle pourrait s'adresser au ministre, et s'il approuvait son subordonné, sa responsabilité serait mise en jeu.

Telles étaient donc les règles admises pour la comparution des fonctionnaires avant la loi du 23 mars 1914 ; elles s'appliquent encore d'ailleurs quand les pouvoirs spéciaux prévus par cette loi n'ont pas été accordés à la Commission. Il y a eu cependant une exception à la règle en vertu de laquelle des fonctionnaires ne peuvent comparaître sans l'autorisation du ministre. En 1888, lors de l'enquête sur l'affaire des décorations, M. Goron, mandé directement par la Commission, déposa ; le ministre ne s'y opposa pas, bien qu'il fît remarquer que la Commission avait agi d'une façon incorrecte. Enfin quelques fonctionnaires même déliés du secret professionnel avaient refusé de répondre ; c'est ce que déclara notamment le 19 mars 1912 le procureur général Fabre à la Commission d'enquête sur l'affaire Rochette présidée par Jaurès.

La loi du 23 mars 1914 a modifié ces règles, nous semble-t-il, et, pour plusieurs raisons, bien qu'elle

n'ait pas prévu le cas des fonctionnaires. En effet les termes de la loi sont assez généraux pour pouvoir s'appliquer aux fonctionnaires et ensuite le législateur n'a certainement pas voulu les en exclure puisque ce sont deux fonctionnaires, le président Bidault de l'Isle et le procureur général Fabre, dont on voulait assurer la comparution et la sincérité.

Les Commissions parlementaires d'enquête peuvent aussi demander des rapports aux fonctionnaires. Ces demandes doivent passer par l'intermédiaire du ministre ; c'est lui qui envoie les questionnaires aux fonctionnaires et qui adresse les réponses aux Commissions. Cette règle n'a cependant pas toujours été observée ; ainsi lors de l'enquête sur l'insurrection du 18 mars 1871, la Commission demande directement des rapports aux présidents des Cours d'appel. Le Garde des Sceaux ne protesta pas, et les présidents lui ayant demandé ce qu'ils devaient faire, il leur ordonna de répondre. On peut, il est vrai, expliquer par les circonstances cette attitude du ministre. En effet, en 1872, l'Assemblée Nationale possédait la plénitude des pouvoirs, et elle avait délégué le pouvoir exécutif à un président et à des ministres qui pouvaient être considérés comme n'étant que ses agents. Cependant, s'il est bien certain que la constitution n'existait pas encore et que les pouvoirs de l'Assemblée Nationale étaient très étendus, il n'en est pas moins vrai que le ministre n'aurait pas dû tolérer cette atteinte au principe de la responsabilité

ministérielle. D'ailleurs, la même année, lors d'une enquête sur les établissements pénitentiaires ordonnée par cette même Assemblée Nationale, c'est le Garde des Sceaux qui reçoit les questionnaires et les communique aux intéressés; il communiqua de même les réponses des Cours d'appel à la Commission.

SECTION III

Rapports des Commissions parlementaires d'enquête avec le pouvoir judiciaire.

Il nous faut d'abord déterminer les rôles respectifs des Commissions d'enquête et de la justice. Nous rechercherons ensuite si une Commission d'enquête peut se faire communiquer des pièces recueillies par la justice et si la justice peut prendre connaissance des pièces recueillies dans une enquête.

Les Commissions parlementaires d'enquête ne peuvent pas s'immiscer dans les fonctions judiciaires. Elles peuvent donc contrôler le fonctionnement de la justice, mais elles ne peuvent pas faire d'actes judiciaires. Elles ne pourraient, par exemple, comme le voulait M. Perrin le 18 décembre 1879, rechercher au point de vue pénal les infractions commises par des fonctionnaires (1). Elles peuvent faire des enquêtes sur des faits punis par la loi ; et même faire une enquête parallèle à une instruction judiciaire ; dans

(1) Projet de Georges Perrin, C. D., 18 décembre 1879.

ce cas, leur rôle n'est pas de réunir les preuves de la culpabilité mais de renseigner l'opinion publique. C'est ainsi qu'en 1892, la Chambre a pu nommer une Commission d'enquête bien qu'une instruction judiciaire fût déjà ouverte sur l'affaire du Panama. De même en 1903 pour l'affaire Humbert.

En pratique cette différence entre les missions des Commissions d'enquête et de la justice a toujours été reconnue. Dès 1832, M. Martin le proclame. En 1848, M. Quentin-Bauchard, rapporteur au nom de la Commission d'enquête sur les événements de juin, déclare que celle-ci a seulement un caractère politique. En 1871, Saint-Marc Girardin, au nom de la Commission d'enquête sur le gouvernement de la Défense Nationale, déclare que la Commission n'a aucun pouvoir judiciaire, qu'elle doit seulement rechercher les causes de la guerre et du coup d'Etat du 4 septembre.

Le 20 mars 1907, M. Jaurès demande la nomination d'une Commission d'enquête chargée d'examiner la portée politique de documents saisis à l'ancienne nonciature. Il faisait remarquer que le rôle de la Commission différait de celui de la justice et que par conséquent elle pouvait être nommée avant que les tribunaux se soient prononcés. Le Gouvernement, par l'intermédiaire de M. Clemenceau, demande uniquement pour des raisons d'opportunité que la nomination de la Commission soit retardée jusqu'au prononcé du jugement.

De même le 11 juillet 1910, après le jugement préparatoire sur l'affaire Rochette, la Chambre décide de faire une enquête sur les circonstances qui précédèrent et accompagnèrent l'arrestation de ce banquier. Le rôle de cette Commission était parfaitement correct, elle pouvait faire une enquête politique sur une affaire dont l'instruction judiciaire était close. C'est d'ailleurs ce que proclama hautement M. Briand. Si plus tard, le 26 janvier 1912, M. Briand obtint contre Jaurès que les conclusions d'une Commission d'enquête sur une affaire encore pendante en appel, ne soient pas inscrites à l'ordre du jour, ce fut pour une question d'opportunité.

Par contre, le 16 février 1921, la Chambre reste dans son rôle en refusant de déterminer des cas de responsabilité pénale, sur un rapport présenté par une Commission d'enquête nommée pour étudier les marchés passés par l'Etat. Elle reste également dans ses attributions en refusant de blâmer la clôture d'une instruction judiciaire. Le Garde des Sceaux, M. Romeray, faisait remarquer que la Chambre n'est pas une assemblée de revision des arrêts de la justice.

On a prétendu à tort, en 1880, lors de l'enquête sur l'affaire du général de Cissey, que la Commission d'enquête avait rendu un jugement. Il est certain que cette Commission avait agi comme l'aurait fait un tribunal. Elle avait fait prêter serment aux témoins croyant pouvoir l'exiger d'eux, et avait employé des formules regrettables telles que « Le général de Cis-

sey est-il coupable de trahison ? » Cependant malgré ses expressions et sa manière d'agir qui pouvait égarer l'opinion, son rôle avait été correct. Elle n'avait eu, en fait, pour but que de rechercher s'il convenait ou non de mettre en accusation l'ancien ministre de la guerre.

Il y a cependant une exception au principe de la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire : c'est le droit reconnu au Sénat par l'article 9 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 de se constituer en Haute-Cour pour juger le président de la République, les ministres, ou les attentats contre la sûreté de l'Etat. Cependant même dans ce cas-là, la Commission d'enquête chargée à la Chambre de mettre les ministres en accusation n'a pas un rôle judiciaire.

Nous rechercherons maintenant si une Commission d'enquête peut se faire communiquer des pièces judiciaires.

Le 28 juin 1848, la Commission chargée d'enquêter sur les événements qui venaient de se dérouler, décide que « les dosiers de l'affaire dite du Champ de Mars, et les pièces de l'instruction contre Blanqui, de Flotte, Sobrier et consorts à raison de l'attentat du 15 mai lui seront rapportés. » Elle prend la même décision pour « les pièces relatives au commencement de l'instruction ouverte à l'occasion de l'insurrection du 23 juin. »

En 1871, les Commissions désignées pour enquêter sur les actes du gouvernement de la Défense Natio-

nale et sur l'insurrection du 18 mars, obtiennent la communication de dossiers judiciaires et de procès-verbaux saisis par la justice. Elles avaient d'ailleurs invoqué les précédents de 1848.

La Commission nommée le 14 janvier 1875 pour enquêter sur l'élection de la Nièvre demande communication au Garde des Sceaux des pièces saisies dans l'instruction de l'affaire dite du « Comité d'appel au Peuple » qui s'était terminée par un non-lieu. Le Garde des Sceaux refuse de les communiquer ; il arguait du secret de la procédure judiciaire. Le président de la Commission répondit qu'en vertu d'un décret du 8 juin 1811 le procureur général, et à plus forte raison, le ministre de la justice, pouvait, usant de son pouvoir discrétionnaire, ordonner la communication. Le ministre l'ayant encore refusée, le ministère fut renversé et le nouveau Garde des Sceaux communiqua à la Commission le dossier de cette affaire.

En 1877, M. Dufaure permet la communication de dossiers judiciaires, en même temps que la déposition des officiers du Parquet. Il se réservait cependant le droit d'intervenir pour la communication des pièces.

La Commission d'enquête sur le Panama en 1892 demande la communication de pièces judiciaires faisant partie d'un dossier non arrivé au débat public. Le procureur général près la Cour de Paris refuse, s'appuyant sur l'article 38 de la loi du 31 juillet 1881

sur la presse qui interdit de publier les pièces d'une procédure criminelle ou correctionnelle avant qu'elles aient été lues en audience publique. A dire vrai cette loi de 1881 étant une loi sur la presse, ne semblait pas devoir s'appliquer dans ce cas. Cependant le ministre M. Ricard ayant soutenu le procureur général, fut renversé. Le cabinet suivant consentit à la communication.

En 1903, le Garde des Sceaux ordonne au procureur général de tenir les dossiers de l'affaire Humbert à la disposition de la Commission, quand le procès criminel fut terminé.

En 1910, pendant l'enquête sur l'affaire Rochette, le Garde des Sceaux, M. Barthou, communique aux Commissions d'enquête les documents judiciaires qu'elles réclament ; il refuse cependant de communiquer les pièces d'une instruction qui n'était pas close.

De ces exemples cités, il se dégage cette règle; c'est que la communication des pièces judiciaires par les magistrats reste subordonnée au consentement du ministre de la Justice ; son refus pouvant entraîner sa chute devant les Chambres. La loi du 23 mars 1914 ne change rien à ce point de vue. Elle ne vise que le témoignage oral, et, de même qu'elle refuse le droit de perquisition et de saisie chez les particuliers, elle n'ordonne pas la communication des dossiers judiciaires.

Il nous reste maintenant à étudier la question

inverse : la communication à un tribunal de pièces recueillies au cours d'une enquête.

La question se posa en 1872 lors de l'instruction sur la capitulation de Metz. Le ministre de la Guerre demande le 1er juillet 1872 au président de l'Assemblée Nationale que les documents recueillis lors de l'enquête sur les actes du gouvernement de la Défense Nationale, se rapportant à la capitulation de Metz, soient communiqués aux magistrats militaires chargés de faire l'instruction sur cet événement. Le Conseil de guerre voulait se servir contre l'accusé des pièces et des dépositions recueillies par la Commission. Un membre de celle-ci, M. Callet, combattit la demande du ministre. Il fit remarquer que les dépositions des témoins avaient un caractère politique et non pas juridique, et que par conséquent, elles ne pouvaient être communiquées. La Commission adopta cet avis, et il fut décidé que les pièces autres que les dépositions seraient remises au ministre de la Guerre ainsi que le nom des témoins. C'est ce qui eut lieu : copie fut donnée de toutes les pièces relatives à la défense et à la capitulation de Metz et le ministre de la Guerre fit prendre connaissance, sur place, des dépositions, par l'intermédiaire du président de la Commission ; mais il ne lui en fut donné ni copie ni extrait ; en outre le défendeur de l'accusé en put prendre connaissance de la même façon.

On critiqua cette décision, prétendant que la Commission ne pouvait communiquer pour une instruc-

tion judiciaire des pièces réunies dans un but politique. Ceci n'était pas fondé, étant donné que la justice a toujours le droit de saisir partout les pièces nécessaires à la connaissance de la vérité. La Commission avait également agi d'une façon correcte en refusant de communiquer les dépositions de témoins qui n'avaient pas prêté serment et qui en plus avaient déposé uniquement dans un but politique (1).

On peut donc admettre que les pièces recueillies par une Commission d'enquête peuvent être communiquées à la justice. La loi du 23 mars 1914 n'a rien modifié à ce sujet.

(1) Mourgues. — Thèse précitée.

CHAPITRE IV

Lieu, Époque, Publicité et Durée des Enquêtes parlementaires

SECTION I

Du lieu où les Commissions parlementaires d'enquête peuvent siéger.

Les Commissions d'enquête n'étant que les mandataires des Chambres, il semble à première vue qu'elles ne puissent siéger que là où les Chambres elles-mêmes le pourraient, c'est-à-dire à Paris.

Cependant, le droit pour les Commissions de se transporter sur les lieux, et même celui de déléguer leurs pouvoirs à des sous-commissions n'est plus contesté. La question de savoir si une Commission d'enquête pouvait siéger ailleurs qu'à Paris et si elle pouvait déléguer des sous-commissions se posa pour la première fois lors de l'enquête électorale de 1842. La Commission s'était même demandé si elle ne pourrait déléguer ses pouvoirs à des étrangers. Elle décida d'abord d'envoyer sur place des sous-commissions, mais le ministre s'apposa à cette manière d'agir ; il prétendait que la Commission ne pouvait siéger que là où les Chambres le pouvaient. La Com-

mission céda et l'enquête eut lieu à Paris. La question se posa de nouveau en 1848, pendant l'enquête sur l'élection de M. Laissac. Il fut admis contrairement à la décision prise en 1842 que la Commission pouvait se transporter sur les lieux, ou déléguer ses pouvoirs à des sous-commissions qui iraient sur place. Cette solution a toujours été admise depuis et n'est plus discutée.

Les arguments invoqués pour légitimer ces droits reconnus aux Commissions sont de deux sortes : les uns d'ordre pratique, les autres d'ordre juridique.

Au point de vue pratique, il est bien certain en effet que, dans bien des cas, l'enquête sera impossible s'il n'y a pas transport sur les lieux. Comment par exemple enquêter sur le régime des établissements pénitentiaires comme en 1873, sans aller faire une étude sur place. Comment d'autre part faire une enquête électorale, sans aller sur place interroger les témoins, sans rechercher au lieu même où les fraudes se sont commises, quels sont les coupables.

Au point de vue juridique, on peut invoquer deux considérations qui semblent déterminantes.

On peut faire remarquer d'abord qu'aucun texte n'interdit aux Commissions ou aux sous-commissions de se déplacer. En outre puisque les Chambres ont le droit de nommer des Commissions d'enquête pour exercer certaines de leurs attributions, il est logique de donner à ces Commissions tous les pouvoirs nécessaires pour remplir leurs missions. Si en effet la

Chambre nomme une Commission, c'est qu'elle n'a pu centraliser les renseignements dans ses bureaux, et il serait contradictoire d'interdire à cette Commission de se déplacer ou d'envoyer sur place des sous-commissions.

En second lieu l'argument invoqué en 1842 ne semble pas sérieux. Le ministre avait déclaré à cette époque que la Commission ayant reçu un mandat de la Chambre ne pouvait exercer ses fonctions qu'à Paris, à moins qu'une loi ne l'autorise à siéger ailleurs. A cela on peut répondre que, si l'obligation pour les Chambres de siéger à Paris est absolue, pour le vote des lois, pour toute autre fonction elles peuvent siéger ailleurs. Il en résulte que les Commissions ayant reçu mandat des Chambres pour des fonctions autres que celles législatives, elles peuvent siéger partout où elles le jugent à propos. Cette pratique ne semble pas violer la loi du 22 juillet 1879 qui déclare que « le siège du pouvoir exécutif et des deux Chambres est à Paris », le mot « Chambres » opposé ici à pouvoir exécutif désigne, semble-t-il, les Chambres, en tant que pouvoir législatif.

SECTION II

Epoques pendant lesquelles les Commissions peuvent siéger.

Les Commissions d'enquête ayant comme nous l'avons déjà dit, reçu mandat des Chambres, on peut

se demander si elles peuvent siéger entre les sessions des Chambres. Il est admis maintenant qu'elles le peuvent comme les Commissions ordinaires, sans l'autorisation des Chambres.

La question fut discutée pour la première fois en 1842 lors de la prorogation de la Chambre. Le président de la Commission d'enquête sur les élections de Carpentras, Langres et Embrun fit remarquer qu'il y avait tout avantage à ne pas interrompre l'enquête commencée. Il demanda donc la continuation des travaux de la Commission pendant la prorogation de la Chambre. Le ministre s'y opposa, déclarant qu'une Commission ne pouvait pas exercer un droit n'appartenant plus à la Chambre. La Chambre n'eut pas à se prononcer, car la Commission s'inclinant devant le désir du ministre, ne siégea pas pendant la prorogation.

En 1877 cette solution ne prévalut pas, et plusieurs Commissions se réunirent pendant l'ajournement. Les Commissions d'enquête peuvent également se réunir entre les sessions ordinaires.

Par contre il est bien certain qu'elles ne peuvent plus se réunir après la dissolution de la Chambre, ou quand celle-ci est arrivée normalement à l'expiration de son mandat.

Cette double solution se justifie de la façon suivante : La prorogation suspend seulement les travaux des Chambres ; leurs pouvoirs subsistent à l'état latent. En outre, le décret de clôture ou d'ajour-

nement ne s'adresse aux Chambres qu'en tant que pouvoir législatif. Par conséquent, l'enquête étant une fonction toute différente, il n'y a pas de raison pour que la prorogation des Chambres suspende les travaux d'une Commission d'enquête. Dans le cas, au contraire, où la Chambre est dissoute ou se trouve à l'expiration de son mandat, elle n'existe plus et, par conséquent, le mandat n'existant plus, le mandataire ne peut plus agir.

En dehors de ces arguments juridiques, on peut faire remarquer qu'il est nécessaire en pratique que l'enquête produise le plus rapidement possible des résultats. Cette raison d'utilité justifie elle aussi dans une certaine mesure, ce droit reconnu aux Commissions de siéger en l'absence des Chambres. Cette pratique est d'ailleurs admise également à l'étranger.

SECTION III

Publicité des enquêtes parlementaires.

On peut dire qu'en France d'une façon générale les simples particuliers ne sont pas admis à assister aux séances des Commissions d'enquête.

On peut se demander d'abord, si le membre dont l'élection est contestée peut assister aux séances des Commissions d'enquête électorale. La question s'est posée pour la première fois en 1848. M. Laissac, dont l'élection était contestée demanda, s'appuyant sur l'article 261 du Code de procédure civile, à assister

à l'audition des témoins. De même en 1876, M. de Demaine, s'appuyant sur le même article, demanda à être présent à la déposition des témoins. On lui refusa ce droit en faisant remarquer que l'article 261 du Code de procédure ne pouvait s'appliquer devant une Commission d'enquête, qui n'est pas une juridiction. Cependant en 1882 une solution contraire prévalut lors de l'enquête faite sur les élections de la Vienne. Sur les trois députés contestés, il y en eut deux pour lesquels les enquêtes furent secrètes et un pour lequel la publicité fut entière ; il ne put cependant y assister, mais son secrétaire y fut admis.

Pour les enquêtes économiques, la publicité a existé quelquefois ; ainsi le 15 février 1870, les Commissions sur le régime économique et sur la marine marchande tinrent des audiences publiques. Des places en nombre limité furent réservées à des députés, des sénateurs, des conseillers d'Etat, des journalistes et des particuliers.

Cependant d'une façon générale la publicité n'est pas admise. Et les demandes de publicité ont toujours été repoussées par les Chambres à une grande majorité ; ce fut le cas notamment de la publicité de l'enquête sur les affaires du Panama qui fut repoussée par la Chambre, le 22 novembre 1892, par 280 voix de majorité.

Même quand les séances sont secrètes, les Commissions mettent en général chaque jour à la disposition de la presse un compte rendu.

Il nous semble que la publicité, nullement nécessaire pour les enquêtes générales, devrait être obligatoire, comme cela a lieu dans divers pays étrangers, pour les enquêtes électorales et politiques. Les délibérations devraient continuer à être secrètes, mais l'instruction devrait être contrôlée par le public et par la presse. Les enquêtes électorales particulièrement devraient être publiques ; il s'agit en effet pour la Chambre de rendre une décision ayant, pour ainsi dire, un caractère judiciaire et la publicité lui donnerait une autorité morale beaucoup plus considérable.

En ce qui concerne les parlementaires, leur droit d'assister aux enquêtes n'est pas très bien défini. Il fut admis en 1889 que les membres de la Chambre, non désignés pour faire partie d'une délégation en province, pouvaient se joindre à leurs collègues. Cependant la Commission chargée d'enquêter sur l'élection de Tulle, déclara le 25 décembre 1889 qu'ils n'assisteraient pas aux interrogatoires.

On admet en outre qu'un membre du parlement étranger à une Commission, ne pourrait avoir connaissance de documents à elle remis, sans son autorisation. Le droit de prendre connaissance des documents pour tous les membres de la Chambre est limité en effet aux affaires législatives.

Les Commissions peuvent encore s'adjoindre des étrangers avec l'autorisation de la Chambre à condition qu'ils n'aient que voix consultative. Ainsi la

Commission nommée le 25 avril 1873 pour enquêter sur la situation des classes ouvrières, avait reçu l'autorisation de s'adjoindre des étrangers.

SECTION IV

Durée des enquêtes parlementaires.

Les Chambres peuvent assigner aux Commissions un délai dans lequel leurs travaux devront être terminés. Le Sénat en a décidé ainsi, lors de l'enquête sur notre réseau de voies ferrées, le 4 août 1876. Les Chambres ont toujours intérêt à fixer un délai, parce que, l'enquête doit être faite le plus rapidement possible. Malgré cela, on ne fixe pas en général une date à la fin des travaux des Commissions, on risquerait ainsi de les empêcher d'aboutir. Une enquête, en effet, malgré toute la diligence possible, peut durer plus longtemps qu'on ne le supposait d'abord.

Cependant, les membres des Chambres dont l'élection est contestée, et qui croient avoir à se plaindre des lenteurs de la Commission, peuvent recourir à la Chambre pour obtenir que l'enquête soit menée plus rapidement ; mais ils ne peuvent s'adresser directement à la Commission. C'est ainsi que le 2 juillet 1875, la Commission nommée le 23 octobre 1874 pour faire une enquête sur l'élection de M. de Bourgoing, n'ayant pas terminé ses opérations, ce dernier s'adresse à la Chambre pour faire activer l'enquête. M. Bottiau propose alors de fixer à l'ordre du jour du

12 juillet suivant la discussion du rapport sur cette élection. La Chambre adopte ce projet, usant ainsi de son droit de fixer une date à la durée des opérations d'enquête.

Si l'enquête n'a pu être achevée avant l'expiration des pouvoirs des Chambres, elle ne saurait de plein droit être reprise par une Commission de la nouvelle Chambre. Il faudra une décision formelle de celle-ci à ce sujet. En effet, la première Chambre n'existe plus et, c'est à la nouvelle de voir si elle juge à propos de continuer l'enquête, de l'abandonner, ou encore de la recommencer complètement. C'est pour cette raison que, le 12 février 1909, le président de la Commission des Mines, Gustave Dron, est obligé de demander, après le renouvellement de la Chambre, l'autorisation de continuer l'enquête sur la catastrophe de Courrières.

SECTION V

Les Commissions parlementaires de la Chambre et du Sénat peuvent-elles fonctionner ensemble ?

Avant d'étudier les Commissions d'enquête à l'Étranger, nous devons faire remarquer que la nomination de Commissions mixtes n'est prévue par les règlements des Chambres que pour l'examen des textes législatifs. Une Commission d'enquête du Sénat ne pourrait donc fonctionner en commun avec une Commission de la Chambre.

Cependant, si l'enquête devait porter sur le même fait, les bureaux des Commissions pourraient combiner leurs méthodes de travail pour éviter tout conflit. C'est pour cette raison que le 30 décembre 1915 (1), les bureaux des deux Commissions nommées le 17 décembre 1915 à la Chambre et le 24 décembre de la même année au Sénat, pour examiner les marchés passés par le Gouvernement pendant la guerre, se concertèrent pour permettre aux deux Commissions d'enquête d'étudier séparément ces marchés.

(1) Pierre, *Traité de Droit politique et Parlementaire,* supplément 1924, page 805.

CHAPITRE V

Les Commissions d'Enquête à l'Étranger

SECTION I

Les Commissions parlementaires d'enquête en Angleterre (1).

En dehors des lois de 1858 et de 1871 sur le serment et de la loi de 1892 sur la protection des témoins, c'est la coutume seule qui réglemente en Angleterre les Commissions d'enquête. Il faut distinguer en Angleterre deux sortes de Commissions d'enquête : les Commissions royales qui émanent du Gouvernement et les Commissions parlementaires nommées par les Chambres. Les secondes ont des pouvoirs beaucoup plus étendus que les premières ; nous n'avons pas à nous occuper des Commissions royales.

Les Commissions parlementaires peuvent être nommées par une seule Chambre ou par les deux, dans ce cas on se trouve en présence d'une « committee of the whole house ». Ces committees of the whole house,

(1) Henri Fromageot. — *Etude sur les Pouvoirs des Commissions politiques d'enquête en Angleterre,* Bulletin de la législation comparée 1892-1893.

ou commissions mixtes, ne font pas souvent d'enquêtes, ainsi que le rapporte Erskin May.

Les Commissions parlementaires sont en général temporaires. L'enquête est quelquefois le but même de la Commission, ce fut le cas par exemple de celle nommée en 1875 pour faire des enquêtes sur l'émission des emprunts étrangers, à la suite de l'affaire du Honduras ; mais, le plus souvent l'enquête est accessoirement décidée, la Commission n'étant primitivement chargée que d'étudier un projet de loi ou une réforme.

Les pouvoirs des Commissions parlementaires anglaises sont très étendus ; les Chambres les fixent souverainement toutes les fois qu'elles nomment une Commission. Le Parlement anglais a en effet des pouvoirs considérables, il est réputé représenter le pays et avoir des pouvoirs illimités. Pour cette raison, il ne semble pas illégal par exemple, de charger une Commission d'étudier la façon dont une loi est appliquée. Les principes du droit public anglais diffèrent des nôtres ; cependant, d'une façon générale, le Parlement ne donne pas aux Commissions d'enquête des pouvoirs leur permettant d'empiéter sur l'exécutif.

Les pouvoirs des Commissions d'enquête nommées par la Chambre des Communes sont plus étendus que ceux des Commissions nommées par la Chambre des Lords.

Les Commissions d'enquête de la Chambre des Communes, composées de quinze membres, à moins

de décision contraire, doivent nommer en général elles-mêmes leur président. Elles ne peuvent se déplacer sans autorisation de la Chambre. Quand elles y sont autorisées, elles peuvent se déplacer soit pour entendre un témoin malade, soit pour faire une enquête sur place.

Les étrangers peuvent assister à l'audition des témoins et les membres des Chambres, autres que les commissaires, peuvent assister aux délibérations, à moins cependant que la Commission n'en décide autrement. La publicité est de règle, mais la Chambre peut cependant décider, toutes les fois qu'elle le juge à propos, que l'enquête sera secrète.

La Chambre des Communes reconnaît à ses Commissions le pouvoir de faire comparaître les particuliers, et d'exiger leurs registres et leurs papiers. Si le témoin cité fait défaut, il peut être incarcéré sur l'ordre du président de la Chambre par le sergent d'armes ; la Chambre peut en outre le condamner à l'amende qui lui plaît. Le droit de déférer le serment aux témoins a toujours été reconnu aux Commissions d'enquête de la Chambre des Communes et depuis 1871 elles peuvent l'exiger. En cas de faux témoignage la Chambre a toute liberté pour le choix de la peine ; elle punit de même la corruption des témoins.

Les témoins ont toujours été protégés contre les conséquences de leurs dépositions ; actuellement la question est réglée par l'act de juin 1892. Toute personne qui menace, punit ou nuit à une personne qui

a déposé de bonne foi devant une Commission parlementaire d'enquête, est passible d'une amende de 100 livres et d'un emprisonnement de 3 mois.

Les pièces et documents doivent être mis à la dispoisitions des Commissions. Si un individu refuse de les communiquer, le sergent d'armes peut les saisir, et la personne qui a refusé de communiquer ces documents peut être en plus emprisonnée. La communication des pièces administratives doit être demandée aux ministres.

Les pouvoirs des Commissions d'enquête de la Chambre des Lords sont un peu différents. Aucun étranger ne peut assister à l'audition des témoins, mais tous les Lords peuvent assister aux délibérations et y prendre la parole. Les témoins ne peuvent pas comme devant la Chambre des Communes, être contraints de comparaître ; ils viennent et déposent volontairement. Depuis 1858, le président de la Commission peut exiger le serment qu'ils prêtent devant la Commission ; avant cette date, le serment était prêté à la barre de la Chambre. Les Commissions d'enquête de la Chambre des Lords n'usent d'ailleurs que rarement de ce droit et seulement dans les enquêtes importantes.

Le témoin qui se rend coupable de faux témoignage est puni aussi rigoureusement que devant la Chambre des Communes.

Elles peuvent demander, sans pouvoir l'exiger, la communication des pièces et documents.

Les Commissions d'enquête anglaises ont donc, particulièrement celles de la Chambre des Communes, des pouvoirs très étendus, peut-être même trop considérables. Le droit en particulier de faire saisir les documents chez les particuliers et de faire emprisonner les témoins récalcitrants, semble exagéré, d'autant que ce droit n'est nullement platonique et qu'elles ont déjà prononcé près d'un millier d'incarrations. L'opinion anglaise admet cependant de telles prérogatives ; le Parlement anglais est en effet considéré comme tout-puissant.

SECTION II

Les Commissions parlementaires d'enquête aux Etats-Unis.

Les Commissions américaines ont des pouvoirs beaucoup moins étendus que les Commissions anglaises. Ceci s'explique, parce que contrairement au peuple anglais, le peuple américain se défie du pouvoir législatif. Le droit de contrôle est exercé le plus souvent aux Etats-Unis par des Commissions ordinaires, telles que celles des affaires navales ou militaires, ou celles des dépenses des divers ministères. Elles ont le droit d'assigner devant elles les fonctionnaires et de les interroger. Elles peuvent entendre des témoins (1).

Cependant leurs pouvoirs restent toujours limités

(1) James Bryce. — *La République américaine*, tome 1[er].

et, si une Chambre voulait donner à ses Commissions des pouvoirs trop étendus, la Cour suprême saisie annulerait sa décision.

Elle a d'ailleurs usé plusieurs fois de ce droit, en refusant aux Commissions le droit de faire comparaître les témoins, de leur déférer le serment, d'exiger d'eux la communication des pièces ou la production de documents. Elle a également interdit aux Chambres de faire incarcérer un témoin qui avait refusé de répondre à des questions posées par une Commission.

SECTION III

Les Commissions parlementaires d'enquête aux Pays-Bas.

C'est en 1848 que le Parlement hollandais a reçu le droit d'enquête (1). A cette époque, d'après l'article 90 de la Constitution, seule la seconde Chambre avait le droit d'enquête. Depuis 1887, ce droit a été conféré à la Chambre haute ainsi qu'aux assemblées réunies.

Les pouvoirs des Commissions sont étendus et ils sont indiqués, ainsi que la marche à suivre pour l'enquête, par la loi du 5 août 1850.

La marche de l'enquête est la suivante : Le projet doit d'abord être examiné dans les sections, et l'enquête bien délimitée. Les noms des commissaires

(1) Pierre. — *Droit politique et parlementaire.*

doivent être publiés au Journal officiel, ainsi que la résolution.

Les citoyens doivent comparaître et les fonctionnaires prêter leur concours ; cependant, les uns comme les autres peuvent invoquer le secret professionnel. Si un témoin ne peut comparaître, la Commission pourra le faire interroger par le juge de paix. Le serment est déféré à peine d'amende et de prison. Si les témoins ne comparaissent pas, la Commission en dresse procès-verbal et peut en saisir le parquet. Un mandat d'amener peut être délivré contre un témoin récalcitrant. La Commission peut également nommer des experts. Si un témoin ou un expert refuse de déposer, le tribunal correctionnel peut ordonner leur détention; elle peut durer six mois, mais cesse dès que le témoin ou l'expert se décide à déposer.

En attendant la décision du tribunal, la contrainte par corps pourra avoir lieu, séance tenante, dans le local même où siège la Commission, sur sa requête. Cet emprisonnement provisoire ne peut durer plus de huit jours.

Les dépositions faites pendant une enquête ne peuvent être produites en justice. La Commission peut se faire communiquer les pièces, mais elle ne peut ni faire, ni requérir une visite domiciliaire. Le faux témoignage est puni des peines prévues au Code pénal. Les auditions des témoins se font dans les salles du palais où siègent les Chambres. La clôture

de la session ne suspend pas les travaux des Commissions.

Comme on s'en rend compte facilement, la loi du 23 mars 1914 s'est inspirée sur certains points de l'exemple de la Hollande. Il semble d'ailleurs qu'aux Pays-Bas, les Chambres n'usent que très rarement du droit d'enquête. Cette loi va d'ailleurs trop loin; elle donne des pouvoirs trop étendus aux Commissions d'enquête, en obligeant les parties à déposer et à comparaître.

Section IV

Les Commissions parlementaires d'enquête en Belgique (1).

C'est l'article 10 de la Constitution belge qui donne aux Chambres le droit d'enquête. Ce droit a été réglementé par la loi du 3 mai 1880.

Les Commissions sont nommées par la Chambre entière ou par ses bureaux. Elles délibèrent suivant les règles posées par les Chambres qui les ont nommées. Elles peuvent en outre, si elles le jugent à propos, se tracer des règles de conduite.

Leurs pouvoirs sont en principe les mêmes que ceux du juge d'instruction criminelle. Une décision de la Chambre peut cependant restreindre ces pouvoirs.

(1) Pierre, ouvrage précité et également Dupriez, *Revue de Droit public*, 1906.

La Commission peut déléguer ses pouvoirs à un conseiller à la Cour d'appel, ou à un juge du Tribunal civil. Cette collaboration du pouvoir législatif et judiciaire, qui serait considérée en France comme une violation du principe de la séparation des pouvoirs, est admise par le droit public belge.

Les citations de comparaître sont faites par ministère d'huissier.

Le président de la Commission a la police de la séance.

Les outrages faits aux membres de la Commission sont punis de la même façon que les outrages faits aux membres des Chambres.

Les témoins doivent comparaître et déposer. En cas de faux témoignage, de subornation de témoins, d'experts ou d'interprètes, les coupables sont punis d'un emprisonnement. Le faux témoignage est consommé après la dernière déposition du témoin et s'il déclare y persister.

Les procès-verbaux dressés contre les témoins sont transmis au Procureur général près la Cour d'appel, et c'est la justice ordinaire qui juge les infractions commises par les témoins.

Les pouvoirs cessent avec la dissolution de la Chambre; ils sont suspendus pendant l'intervalle des sessions à moins de décision contraire de la Chambre.

La publicité des enquêtes est largement admise. Les membres des Chambres autres que les commissaires peuvent toujours y assister et le public peut

assister aux séances où les témoins et les experts sont entendus, à moins d'une décision contraire de la Commission.

On a beaucoup critiqué en Belgique l'importance des pouvoirs donnés aux Commissions d'enquête. Le 10 mars 1880 notamment, M. de Landstheere déclarait à la Chambre que la liberté des citoyens pourrait être violée. L'assimilation des pouvoirs des Commissions et du juge d'instruction semble en effet exagérée, mais on doit approuver la publicité des enquêtes et souhaiter qu'elle soit admise en France.

SECTION V

Les Commissions parlementaires d'enquête en Allemagne (1).

Avant 1919, la Constitution de l'Empire d'Allemagne ne reconnaissait qu'au Reichstag le droit de nommer des Commissions d'enquête.

La Constitution prussienne, au contraire, reconnaissait à chaque Chambre le droit de nommer des Commissions chargées d'enquêter sur un point déterminé. Les Chambres prussiennes firent d'ailleurs plusieurs fois usage de ce droit. Ainsi, en 1865, la Chambre des députés ayant eu à se plaindre de la pression exercée par le gouvernement lors des élections, une Commission est nommée pour en examiner

(1) *Bulletin de la Société de législation comparée* 1892-1893. *Revue de Droit public* 1920.

la validité. Elle n'aboutit d'ailleurs pas parce que le gouvernement refusa son concours. En 1874, une autre Commission, composée de membres du gouvernement et des deux Chambres, fit une enquête sur la façon dont avaient été faites des concessions de chemins de fer. Elle fut nommée sur la proposition de M. Lasker, et dirigée en réalité contre certains parlementaires. Elle ne donna d'ailleurs que peu de résultats.

Les pouvoirs de ces Commissions étaient peu étendus; elles n'avaient notamment aucun pouvoir de contrainte. C'est ce qui explique que les résultats qu'elles obtinrent furent pour ainsi dire nuls.

La Constitution de Weimar du 31 juillet 1919 prévoit, dans son article 34, le droit pour le Reichstag de nommer des Commissions d'enquête; il y est même obligé, quand le cinquième de ses membres le demande. Les Commissions d'enquête opèrent publiquement, à moins, qu'à la majorité des deux tiers, la publicité ne soit écartée par la Commission.

Le règlement du Reichstag fixe la procédure à suivre par les Commisisons et détermine le nombre de membres dont elles se composent.

Elles ont le droit de se faire communiquer les actes des autorités administratives et judiciaires. Ces autorités doivent en outre faire tout le nécessaire pour faciliter le travail des Commissions. Les Commissions et les autorités qui agissent à leur demande, doivent suivre autant que possible les prescriptions du Code de procédure pénale.

DEUXIÈME PARTIE

La Séparation des Pouvoirs

CHAPITRE PREMIER

Origine du principe de la séparation des Pouvoirs, la façon dont il est compris sous la Révolution.

Le principe de la séparation des pouvoirs mis en lumière par Montesquieu au XVIII[e] siècle et proclamé sous la Révolution a une base psychologique.

En effet, de même que tout homme doit nécessairement délibérer et agir, le fonctionnement d'un gouvernement suppose ces mêmes opérations, auxquelles on en ajoutera une troisième, qui consiste à voir si l'exécution a été conforme à la décision prise.

Ce point admis, la difficulté consiste à savoir par qui et comment ces trois opérations devront être exécutées. Ces trois fonctions devront-elles être confiées à divers organes ? Ces organes devront-ils collaborer ou agir en s'ignorant complètement ?

Une première question se pose d'abord : Y a-t-il trois pouvoirs ou n'en existe-t-il que deux seulement ? On peut faire remarquer que le troisième pouvoir chargé du contrôle se confond en réalité avec l'exécution. C'est ce que soutient M. Berthélémy dans son traité de droit administratif (1). « Je ne pense pas, dit-il, que le principe de la séparation des pouvoirs doive s'entendre en ce sens qu'il y a trois pouvoirs, le législatif, l'exécutif et le judiciaire.

« Faire les lois, les faire exécuter, me paraissent, en bonne logique, deux termes entre lesquels, ou à côté desquels il n'y a pas de place à prendre. Cet acte particulier « interpréter la loi en cas de conflit » fait nécessairement partie de cet acte général « faire exécuter la loi ».

Il n'y a pas lieu de s'arrêter à cette question qui n'a qu'un intérêt doctrinal, car en pratique, il faudrait de toute manière diviser le pouvoir exécutif en deux branches : l'une exécutive proprement dite et l'autre judiciaire.

En France, la question de la séparation des pouvoirs ne se posait pas sous l'ancien régime. Le roi tout-puissant réunissait entre ses mains tous les pouvoirs.

Le principe de la séparation des pouvoirs est apparu d'abord en Angleterre. Il semble que ce soit sous Cromwell qu'il ait été proclamé pour la première

(1) Berthelemy. — *Traité élémentaire de Droit administratif*, 1921, page 11.

fois. Il s'y développe ensuite assez rapidement, et il y est étudié aux XVII[e] et XVIII[e] siècles par Locke et Montesquieu.

Locke dans son « Essay on civil governement » distingue trois pouvoirs : Le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir fédératif, ou le droit de faire la paix ou la guerre et de traiter avec l'étranger. Il veut pour éviter la tyrannie que les pouvoirs législatif et administratif soient séparés. Il exige encore cette séparation, pour éviter qu'il n'y ait détournement de la loi au profit de quelques-uns. Il ne parle pas du pouvoir judiciaire, ou semble tout au moins le rattacher au pouvoir législatif ; et, veut que les pouvoir législatif et fédératif soient réunis. Locke, comme il est facile de s'en rendre compte n'a pas voulu faire une théorie scientifique, mais seulement copier la constitution anglaise. C'est ce qui explique notamment qu'il veuille voir réunis les pouvoirs législatif et fédératif ; les pouvoirs judiciaire et législatif étant à cette époque partiellement confondus en Angleterre.

Montesquieu dans l'*Esprit des Lois* (1), s'inspirant de Locke et de la Constitution anglaise qu'il était allé étudier sur place de 1729 à 1731, veut montrer comment, dans ce pays, le principe de la séparation des pouvoirs assure aux individus la liberté la plus absolue. C'est d'ailleurs ce qu'il proclame en ces termes

(1) MONTESQUIEU. *Esprit des Lois,* Chapitre XI, cité par DUGUIT.

dans le chapitre XI de l'*Esprit des Lois* : « Lorsque, dans la même personne, ou, dans le même corps de la magistrature, la puissance législative est unie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même Sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement ».

Ailleurs il insistera encore sur la nécessité de cette séparation. « Tout homme, dit-il, qui a du pouvoir est porté à en abuser; il va jusqu'à ce qu'il en trouve les limites; pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. »

Cette séparation des pouvoirs dont parlait Montesquieu, il ne la voulait pas absolue. Il ne faut pas oublier en effet qu'il s'inspirait de l'Angleterre et qu'au XVIII[e] siècle la séparation des pouvoirs y était essentiellement souple. L'exécutif et le législatif collaboraient intimement. En outre, il n'avait nullement voulu proclamer un principe scientifique, mais seulement montrer quelle était, selon lui, l'organisation politique nécessaire dans un pays, pour y assurer la liberté. Il eut probablement été fort surpris, s'il avait pu prévoir que, s'inspirant de ses travaux, la Constitution des Etats-Unis et les Constitutions françaises de la Révolution proclameraient une séparation absolue des pouvoirs, n'admettant pas la moindre collaboration entre eux.

La chose peut encore s'expliquer pour les Etats-

Unis. Le plus grand nombre des colons américains avaient émigré vers la fin du XVII^e siècle ou au début du XVIII^e et, à cette époque, le principe de la séparation des pouvoirs était plus absolu en Angleterre qu'il ne devait l'être plus tard. On comprend que ces émigrés ayant quitté depuis plus d'un siècle la métropole en soient restés au stade d'évolution du début du XVIII^e siècle et aient pour cette raison adopté, dans leur Constitution de 1787, une séparation des pouvoirs absolue.

Les constituants de 1789 ont, en France, certainement mal interprété la pensée de Montesquieu. En effet, alors que Montesquieu avait voulu seulement indiquer comment, en Angleterre, un partage des fonctions et une certaine collaboration des organes avaient donné des garanties sérieuses à la liberté individuelle (1), les membres de l'Assemblée nationale de 1789 ont voulu faire une théorie scientifique de la séparation des pouvoirs. C'est ce qu'a montré M. Duguit dans son livre « La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789 ». Il nous apprend comment cette Assemblée a réalisé la séparation des pouvoirs en créant trois entités représentatives, investies chacune d'un élément de la souveraineté.

Dans les Constitutions françaises de 1791 et de l'an III, les pouvoirs sont considérés comme des portions démembrées de la souveraineté. D'après les

(1) Duguit. — *Traité de Droit constitutionnel.*

constituants de 1789, les trois organes ainsi créés sont titulaires d'une part de la souveraineté et c'est selon eux ce qui en fait des Pouvoirs. Il y a donc trois pouvoirs souverains : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

Cette conception de la séparation des pouvoirs est certainement très éloignée de celle que s'en faisaient Montesquieu et Locke. Montesquieu n'avait certainement jamais pensé que les organes investis des fonctions législatives, administatives ou judiciaires fussent investis chacun de la souveraineté et, par conséquent, absolument indépendants les uns des autres. Il avait voulu uniquement décrire la Constitution anglaise; il ne pouvait donc admettre une telle séparation des pouvoirs, qui n'existait pas et qu'il savait irréalisable en pratique.

Il faut se replacer au milieu des idées et des circonstances qui ont présidé à la Révolution française et se rappeler que les constituants étaient des théoriciens voulant faire œuvre scientifique, pour comprendre que ce principe de la séparation des pouvoirs qui n'était qu'un principe d'art politique, soit devenu pour ainsi dire une théorie de la souveraineté. Robespierre exprimait les idées de l'époque, quand il disait que les pouvoirs devaient être distingués des fonctions ; les pouvoirs n'étant pas autre chose que les parties essentielles et constitutives de la souveraineté (1).

(1) Cité par Duguit dans l'ouvrage précité.

Nous allons voir comment ces idées furent traduites en pratique et quelles en furent les conséquences.

La Constitution de 1791 organise la séparation des pouvoirs d'une façon absolue. Elle commence par proclamer que : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de constitution. » (1) Ensuite, elle délimite d'une façon précise le domaine, les attributions et les droits de chaque pouvoir. Les empiètements réciproques des divers pouvoirs sont prévus et punis. En vertu de cette séparation, il y a incompatibilité absolue entre les fonctions de ministre et celles de membre du pouvoir législatif. Un membre du pouvoir législatif ne peut pas devenir ministre ni pendant ses fonctions ni même pendant les deux ans qui en suivent la cessation.

La Constitution de l'an III admet une séparation aussi rigide. Elle va même plus loin que la Constitution de 1791 qui reconnaissait le droit aux ministres d'entrer à l'Assemblée nationale et d'y prendre la parole toutes les fois qu'ils le jugeaient à propos, sur les affaires se rapportant à leur administration. Elle déclare, en effet, que les membres du Directoire ne peuvent communiquer que par écrit avec le Conseil des Cinq Cents ou avec celui des Anciens. Les ministres sont en outre absolument indépendants du pou-

(1) Cité par Esmein dans son *Traité de Droit constitutionnel.*

voir législatif; ils sont nommés par le Directoire et ne peuvent être ni blâmés ni renversés par le pouvoir législatif.

La séparation est poussée si loin par ces deux Constitutions que le gouvernement ne peut même pas proposer un projet de loi. Seul le pouvoir législatif le peut, dans le système de 1791, et seul le Conseil des Cinq Cents avec la Constitution de l'an III. C'était aller trop loin et c'était même aller au delà de ce qu'il était possible en pratique. On dut admettre sous peine de rendre tout gouvernement impossible, que le Directoire pourrait inviter officieusement le corps législatif à prendre tel ou tel objet en considération.

Cependant la Constitution de l'an III exige une certaine collaboration entre le législatif et l'exécutif puisqu'elle oblige le Directoire à promulguer les lois. La Constitution de 1791 au contraire n'admettait que le veto suspensif, et le vote successif d'une loi par trois législatures successives rendait la sanction royale obligatoire (1).

Enfin pour rendre le pouvoir judiciaire absolument indépendant, on voulut que les juges soient nommés à l'élection et qu'ils soient inamovibles.

Malgré quelques atténuations apportées à cette séparation absolue des pouvoirs, la conception qui prévalut à la Révolution était fausse et inapplicable en pratique. Les divers organes de l'Etat ne peuvent pas, en effet, fonctionner d'une façon absolument

(1) Esmein. — Ouvrage précité.

indépendante comme s'ils étaient juxtaposés. La vie du pays exige leur collaboration.

Cette théorie scientifique qui voulait voir dans chaque pouvoir une part de la souveraineté, était en outre des plus dangereuse. Chaque pouvoir, en effet, se considérant comme souverain, devait avoir tendance à absorber les autres, et quand en pratique un conflit éclaterait entre les divers pouvoirs, ce qui était inévitable quelle que soit la façon minutieuse dont la Constitution avait réglé leurs attributions respectives, aucun ne voudrait céder et le plus fort absorberait les autres.

Ces craintes ne furent d'ailleurs pas chimériques, et les événements devaient montrer qu'elles étaient fondées. C'est pour cette raison que nous voyons, sous la Révolution, le pouvoir le plus favorisé par les circonstances, ou dirigé par les hommes les plus habiles et les plus énergiques, imposer sa volonté aux autres et les absorber. La Constitution de 1791, pratiquement inappliquée au bout d'un an, amène indirectement la tyrannie d'une assemblée avec la Convention. La Constitution de l'an III succombe le 18 brumaire de l'an VIII, grâce au coup d'Etat préparé par Sieyès et exécuté par Bonaparte. La séparation trop absolue des pouvoirs amène dans les deux cas l'absorption des deux autres par l'un d'eux. Une première fois c'est le législatif qui devient tout puissant, la seconde fois, c'est l'exécutif qui renverse et domine les deux autres.

En 1848, la Constitution rétablit une séparation des pouvoirs encore trop complète, bien qu'elle fût moins absolue que celle proclamée sous la Révolution. Le président avait en effet l'initiative des lois et pouvait, quand celles-ci lui semblaient inopportunes, exiger une nouvelle délibération. La Constitution de 1848 se termine comme les précédentes par un coup d'Etat, et on peut affirmer que la séparation des pouvoirs trop absolue a été la cause du 2 Décembre.

Il résulte de tout ce que nous venons de voir, que la France a fait l'expérience de la séparation absolue des pouvoirs. Expérience malheureuse comme nous venons de le montrer. Avant d'étudier la séparation des pouvoirs telle qu'elle est comprise maintenant en France, nous allons l'étudier rapidement aux Etats-Unis et montrer que dans ce pays, grâce à des mœurs politiques exceptionnelles, elle a pu s'y maintenir d'une façon absolue.

CHAPITRE II

La Séparation des Pouvoirs aux États-Unis

Le principe de la séparation des pouvoirs est appliqué aux Etats-Unis d'une façon presque absolue.

Personne ne peut être à la fois membre de l'une des Chambres et occuper une fonction publique, et même un usage qui a toujours existé, interdit au pouvoir exécutif de pénétrer dans les Chambres. Le pouvoir exécutif ne peut introduire des projets de lois devant le Congrès, et cela est vrai, ce qui peut sembler extraordinaire, même pour les lois de finances. L'exécutif est obligé dans ce dernier cas d'envoyer aux Chambres le chiffre des dépenses et des recettes prévu pour l'année. Les Chambres votent ensuite le budget sans que les ministres puissent intervenir ou prendre la parole comme en France.

Le Président de la République, élu au suffrage universel, nomme et révoque à son gré les ministres irresponsables devant les Chambres. Il a le droit de veto et c'est là certainement l'exception la plus remarquable à la séparation des pouvoirs. Il peut par un message attirer l'attention des Chambres sur tel ou tel point, mais comme aucun ministre ne peut

soutenir ce projet devant les Chambres, ces messages n'aboutissent en général à rien.

Tel est le principe de la Constitution américaine, mais en pratique il a fallu établir un peu plus de contact entre les divers pouvoirs sous peine de rendre tout gouvernement impossible. Ce contrat occulte a été assuré par les comités permanents de la Chambre des représentants. Quand les ministres veulent faire voter une loi, ils s'adressent au président du comité compétent et lui demandent de déposer un projet en ce sens. Ces comités contrôlent en outre l'exécutif; ce contrôle indirect n'est d'ailleurs pas sans inconvénients.

La Constitution américaine est donc basée sur le principe de la séparation des pouvoirs et il semble qu'en pratique on ne puisse pousser plus loin cette séparation. Si les Américains ont pu vivre pendant plus d'un siècle avec un tel régime, cela tient à deux choses : d'abord à la sagesse politique de la race anglo-saxonne et ensuite aux atténuations, peu nombreuses il est vrai, que l'on a apportées à cette séparation. Enfin il faut reconnaître que des conflits graves s'élèvent souvent entre les pouvoirs, il y a eu un exemple retentissant quand le Sénat américain a refusé de ratifier le traité de Versailles.

CHAPITRE III

La Constitution de 1875 et la Séparation des Pouvoirs

La Constitution de 1875 ne dit rien de la séparation des pouvoirs, ou tout au moins elle n'y fait qu'une allusion tout à fait insuffisante.

L'article 1er de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 déclare que « Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées, la Chambre des députés et le Sénat ». L'article 3 ajoute que le chef de l'Etat « promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les Chambres; il en surveille et assure l'exécution ». Si le texte constitutionnel désigne clairement le pouvoir législatif et, si l'on peut admettre, semble-t-il, qu'il sous-entend l'existence d'un pouvoir exécutif, on ne peut de là en conclure qu'il établit une séparation des pouvoirs, quel que soit d'ailleurs le sens que l'on donne à cette expression.

Le texte ne donnant donc rien de précis à ce sujet, il nous faut rechercher si, malgré cela, le principe de la séparation des pouvoirs existe encore en France et ce qu'il faut entendre par là.

La séparation des pouvoirs a certainement été admise par la Constitution de 1875, et si elle n'a pas cru devoir se prononcer formellement à ce sujet,

c'est qu'elle était entrée dans les mœurs politiques et qu'elle a trouvé qu'il était inutile de rappeler un principe admis depuis longtemps.

Cependant si on doit admettre actuellement le principe de la séparation des pouvoirs, il est certain que cette séparation des pouvoirs telle qu'elle est comprise aujourd'hui, diffère totalement de ce que l'on entendait par là à la fin du XVIII[e] siècle en France, ou de ce qu'elle est actuellement aux Etats-Unis. En effet, étant données les circonstances et les idées qui inspirèrent la Constitution de 1875, on ne peut admettre sans un texte formel une séparation des pouvoirs absolue. Les constituants de 1875 ont voulu avant tout faire une œuvre pratique et sont revenus aux idées de Montesquieu et aux idées anglaises.

Le but de la Constitution française actuelle a été, semble-t-il, uniquement de déterminer les organes auxquels il fallait confier les fonctions législatives et administratives pour assurer la liberté et la bonne marche du gouvernement. L'Assemblée nationale n'a pas voulu étudier la séparation des pouvoirs d'une façon scientifique; elle s'est occupée uniquement de ce que l'on peut qualifier : art politique. Nous en concluons que nous vivons actuellement sous un régime atténué de séparation des pouvoirs.

Partant de cette idée, que pour gouverner, il faut trois actes de volonté : délibérer, agir et contrôler, mais que ces différents actes ne peuvent être confiés pratiquement à des organes indépendants, nous arri-

vons à la conception suivante de la séparation des pouvoirs : « C'est une répartition des fonctions entre les divers organes avec une certaine collaboration entre eux. » (1)

Cette définition de la séparation des pouvoirs telle qu'elle est comprise actuellement semble logique. En effets, quoi que l'on puisse dire, et malgré l'exemple de sociétés florissantes, il faut remettre entre diverses mains les différents pouvoirs si l'on veut éviter la tyrannie, et il faut en outre une certaine collaboration entre ces organes sous peine de conflits continuels et d'impossibilité matérielle d'agir. Cette définition n'est d'ailleurs contraire ni au texte ni à l'esprit de nos lois constitutionnelles. En effet, la loi du 25 février 1875 est intitulée « Loi relative à l'organisation des pouvoirs publics ». Or étant donné le sens général de cette loi, le mot « pouvoir » désigne ici les divers organes du gouvernement. Plus loin, nous trouvons dans le texte l'expression suivante : « Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées ». Le mot « pouvoir » indique ici la fonction législative.

C'est donc une terminologie défectueuse, et qui s'explique historiquement, qui nous fait qualifier actuellement de « pouvoir » ce qui n'est en réalité, suivant les cas, qu'une fonction ou qu'un organe.

L'expression « séparation des pouvoirs » n'indique plus maintenant qu'une partie du sens qu'il faut en-

(1) Félix Moreau, *Précis élémentaire de droit constitutionnel.*

tendre par ces mots. Cette expression qui veut dire maintenant 1° que les diverses fonctions du gouvernement doivent être séparées et que 2° les divers organes auxquels ces fonctions sont confiées doivent collaborer, n'indique plus que la séparation des fonctions, la collaboration doit être sous-entendue. C'est ce double sens de l'expression « séparation des pouvoirs » qui rend très difficile la détermination de la portée exacte de ces mots. En effet, si la séparation des fonctions est absolue, il est très difficile d'établir comment les organes doivent collaborer, pour qu'il n'y ait pas empiètement d'une fonction sur l'autre.

Cette seconde question est un principe « d'art politique » (1) et on comprend que, suivant les époques, la collaboration entre les divers organes puisse être entendue de façons différentes.

On s'explique que cette collaboration, principe d'art politique, essentiellement variable, rende très difficile dans bien des cas la possibilité de savoir s'il y a eu ou non, violation du principe de la séparation des pouvoirs. Il y aura des cas évidemment où cette violation ne sera pas douteuse, mais le plus souvent la question sera très discutable.

Il nous semble que certaines Commissions parlementaires d'enquête ont violé ce principe, et c'est ce que nous allons essayer de montrer dans un chapitre suivant.

(1) Félix Moreau, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, page 15.

CHAPITRE IV

Violation du Principe de la Séparation des Pouvoirs par les Commissions d'enquête

Le principe de la séparation des pouvoirs a été violé, cela semble certain, par quelques Commissions d'enquête et, ce qui est plus grave, par la loi du 23 mars 1914.

Nous voyons, en effet, la Commission d'enquête de 1848 recevoir le droit, dont elle usa d'ailleurs, de faire des perquisitions et des saisies. Les procès-verbaux de cette Commission font mention de ces perquisitions ; voici le texte d'une réquisition adressée à un commissaire de police par la Commission d'enquête: « Le citoyen Yon, commissaire de police à l'Assemblée nationale, est requis de faire immédiatement procéder à la saisie de tous les procès-verbaux, pièces de comptabilité et documents de toute nature, se trouvant rue de Constantine, n° 19, et partout où besoin serait, lesquelles pièces sont relatives aux opérations des délégués du Luxembourg, depuis le jour où la Commission pour l'organisation du travail a été instituée jusqu'à celui où elle a cessé. » (1)

(1) Cité par Michon, *Des enquêtes parlementaires.* Thèse, 1890.

Il y avait violation certaine du principe de la séparation des pouvoirs, puisqu'une Commission d'enquête nommée par le pouvoir législatif usait de droits qui n'appartiennent qu'à la justice. La justice seule, en effet, et pour assurer le bien de la société, peut perquisitionner et faire des saisies. Une assemblée même souveraine comme celle de 1848 ne pouvait déléguer de tels pouvoirs à une Commission émanant d'elle-même.

En 1842, la Commission d'enquête électorale avait violé la séparation des pouvoirs en citant directement devant elle des fonctionnaires. Cette citation, adressée sans passer par l'intermédiaire du ministre, était certainement incorrecte. De même en 1888, lors de l'enquête sur l'affaire des décorations, la citation directe du chef de service de la sûreté, M. Goron, violait la séparation des pouvoirs.

En effet, en nommant une Commission d'enquête, la Chambre ne fait qu'user de son droit de contrôle; or la Chambre ne peut jamais que blâmer le ministre ou exiger sa démission, elle n'a aucun pouvoir sur les fonctionnaires. Le ministre est donc seul responsable, c'est à lui et à lui seul de juger s'il convient, ou non, qu'un de ses subordonnés dépose devant une Commission. Il doit donc déposer avec l'autorisation du ministre et ceci ne viole en rien le principe de la séparation des pouvoirs.

Le principe de la séparation des pouvoirs est encore

violé en 1871 par des Commissions d'enquête qui reçurent le droit de faire comparaître les particuliers.

Le 20 juillet 1897, la Commission d'enquête sur le Panama outrepassa également ses droits, mais d'une façon moins grave, en votant un blâme à M. Cornélius Herz qui avait refusé de déposer devant la Commission. Il n'y avait pas lieu de le blâmer puisqu'il était libre de ne pas comparaître. En outre, la menace d'un blâme eût pu être, vis-à-vis de quelques-uns, un moyen indirect de contrainte.

Par contre, il est absolument conforme au principe de la séparation des pouvoirs, que des pièces soient, après autorisation du ministre compétent, communiquées à une Commission parlementaire. Cette communication est absolument correcte, même s'il s'agit de communiquer des pièces judiciaires. Il serait par contre impossible de communiquer les dépositions faites par les témoins devant une Commission d'enquête.

On peut donc dire d'une façon générale, que si jusqu'en 1914, le principe de la séparation des pouvoirs avait été respecté, il y avait eu cependant quelques violations; mais elles avaient été exceptionnelles. On ne pouvait faire qu'un seul reproche aux Commissions d'enquête c'est que leurs pouvoirs étaient pour cette raison peu considérables et que souvent les enquêtes n'aboutissaient pas. C'est pour remédier à cet état de choses particulièrement mis en relief par l'affaire du banquier Rochette, qu'une loi est venue

en 1914 augmenter les pouvoirs des Commissions d'enquête.

Cette loi a été fréquemment appliquée depuis le 23 mars 1914. Nous voyons en effet M. Jaurès, président de la Commission d'enquête sur l'affaire Rochette, en demander l'application dès le 24 mars 1914.

En 1914 encore, les Commissions d'enquête sur les élections de la 9e circonscription de Lille, et sur celles de Saint-Affrique, adressent au Président de la Chambre une demande pour rendre la loi applicable à leurs travaux. Le Sénat donne à sa Commission chargée d'enquêter sur les marchés passés pendant la guerre, les pouvoirs prévus par la loi du 23 mars 1914 (1). La Commission de la Chambre reçoit les mêmes pouvoirs. Les Commissions d'enquête nommées le 19 mars 1919 pour étudier le rôle et la situation de la métallurgie en France et celle nommée le 7 août 1919 chargée d'enquêter sur les opérations des services du ministère du ravitaillement, reçoivent les mêmes pouvoirs. Enfin le 12 février 1924, les Commissions de la Chambre sur les spéculations de guerre et sur les régions libérées se voient appliquer les dispositions de la loi du 23 mars 1914; de même, en décembre 1924, la Commission d'enquête présidée par M. Renaudel, chargée de rechercher si aux élections législatives de 1924 certains candidats n'avaient pas été soutenus pécuniairement, réclame et reçoit

(1) Pierre, ouvage précité, supplément 1924.

les pouvoirs d'ordre judiciaire prévus par la loi du 23 mars 1914 (1).

Ainsi comme le prévoyait M. Colin pendant la discussion (2), cette loi est devenue d'une application fréquente. C'est d'autant plus regrettable qu'ainsi que nous allons essayer de le démontrer elle viole le principe de la séparation des pouvoirs et par conséquent est inconstitutionnelle. Il semble qu'il eût mieux valu laisser les Commissions d'enquête avec des pouvoirs restreints que de voter une telle loi.

La loi du 23 mars 1914 viole sans aucune hésitation possible le principe rigide de la séparation des pouvoirs tel que le comprenait la Révolution ou tel que le comprend encore la Constitution américaine. Mais viole-t-elle la séparation des pouvoirs telle qu'elle est comprise actuellement en France ? Elle est comprise maintenant en effet d'une façon très atténuée ; c'est un principe d'art politique qui varie d'une époque à l'autre et que tous les peuples ne comprennent pas de la même façon.

Certains auteurs soutiennent que cette loi ne viole pas le principe de la séparation des pouvoirs. Ils citent l'exemple de la Belgique et des Pays-Bas qui ont donné de tels pouvoirs à leurs Commissions. Cet argument n'est pas probant, étant donné comme nous venons de le dire, que la séparation des pouvoirs n'est pas partout comprise de même. C'est ainsi qu'en

(1) Journal *Le Temps* du 25 octobre 1925.
(2) Pierre, ouvrage précité.

Belgique, contrairement à ce qui existe en France, le contentieux administratif est confié aux tribunaux ordinaires, en vertu de ce principe.

On peut soutenir également que la condamnation pénale étant prononcée par les tribunaux ordinaires et non par la Commission elle-même, le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas violé. Cette solution atténue évidemment la violation du principe, et le fait de faire rendre la décision par le tribunal correctionnel, donne des garanties, mais il n'en est pas moins vrai que c'est le refus de déposer ou de prêter serment devant une Commission d'enquête qui a usurpé les prérogatives essentielles de la justice, qui sera la cause de cette condamnation.

Enfin, on peut encore soutenir que les Commissions d'enquête n'ayant reçu que les pouvoirs les moins importants reconnus au juge d'instruction en matière pénale il n'y a pas violation du principe atténué de la séparation des pouvoirs tel qu'il est compris actuellement (1). Nous avons vu en effet qu'il doit y avoir une certaine collaboration entre les divers pouvoirs, et cette loi de 1914 aurait été rendue pour l'assurer dans les limites permises. La loi du 23 mars 1914 n'oblige en effet les témoins qu'à comparaître et à prêter serment ; c'est-à-dire, en somme, à dire la vérité. En outre, peut-on ajouter, la sanction

(1) Voir à ce sujet Roger Bonnard, *Revue de droit public*, 1914.

n'est pas très grave, une amende seulement, et les abus de la part du législatif peu à craindre puisque les pouvoirs de la Commission sont limitativement déterminés.

Ces conditions nous montrent que l'atteinte au principe de la séparation des pouvoirs eût pu être beaucoup plus grave, mais il n'en est pas moins certain qu'elle existe. En effet, la loi du 23 mars 1914 permet à une Commission d'enquête, c'est-à-dire au pouvoir législatif, de faire comparaître et d'obliger à déposer et à prêter serment les témoins qu'elle juge à propos d'entendre. Voilà donc une Commission munie de pouvoirs exorbitants qui portent atteinte à la liberté des citoyens. Le pouvoir législatif reçoit des droits qui jusqu'ici n'avaient été confiés qu'à la justice, dans l'intérêt de la société et parce que les juges, recrutés d'une façon spéciale, étaient impartiaux.

En outre, le fait d'assimiler le faux témoignage commis devant une Commission d'enquête à celui commis en justice montre que l'assimilation est complète et que la loi du 23 mars 1914 a voulu donner des pouvoirs judiciaires à ces Commissions.

Ce n'est plus une collaboration, même poussée jusqu'à ses limites les plus extrêmes entre ces deux pouvoirs, mais une violation certaine du principe de la séparation des pouvoirs en faveur du pouvoir législatif.

Cette violation au profit du pouvoir législatif est d'autant plus regrettable que c'est en France, de tous les organes de l'Etat, celui qui est le moins apte à recevoir des pouvoirs judiciaires, parce qu'il est partial, dominé par la lutte des partis, et qu'il se laisse impressionner par ses rancunes et ses passions politiques. Dans d'autres pays, en Angleterre notamment, cela n'a pas d'inconvénients, étant données les mœurs politiques de ce pays ; mais en France, de tels pouvoirs même atténués pourront permettre à des parlementaires de brimer des adversaires politiques.

On ne peut en faveur de cette loi qu'invoquer les nécessités pratiques, sans ces pouvoirs les enquêtes n'aboutiront à rien dans bien des cas. Cependant il semble qu'il eût mieux valu les laisser avec des pouvoirs incomplets que de violer la séparation des pouvoirs. En effet, de tels pouvoirs peuvent amener des abus qui dépasseront les avantages pouvant en résulter pour la découverte de la vérité.

Il nous reste maintenant à voir dans une troisième partie si les tribunaux peuvent refuser d'appliquer cette loi du 23 mars 1914 qui semble inconstitutionnelle.

TROISIÈME PARTIE

Les Tribunaux peuvent-ils refuser d'appliquer une loi inconstitutionnelle ?

CHAPITRE PREMIER

Les Décisions de la Jurisprudence

SECTION I

Les décisions des tribunaux ordinaires.

Il semble difficile de trouver dans les décisions de la jurisprudence et principalement dans les arrêts de la Cour de Cassation des arguments permettant d'affirmer qu'elle se soit prononcée nettement dans un sens ou dans l'autre. Un certain nombre d'arrêts ont été regardés par beaucoup comme indiquant d'une façon formelle que la Cour de Cassation se reconnaissait le droit de vérifier la constitutionnalité des lois.

Parmi les arrêts invoqués, beaucoup se prononcent d'une façon très vague sur cette question. Notamment l'arrêt de la Cour de Cassation du 13 juin 1879 (Arrêt tribunal de Baugé, Dalloz, 1879, 1, 277) et quelques autres rendus à l'occasion de l'application aux congrégations de la loi du 1er juillet 1901. Aussi limiterons-nous notre étude à quelques arrêts rendus sous la Monarchie de juillet, la seconde République et le second Empire, qui sont considérés en général comme résolvant cette question d'une façon formelle.

Le premier arrêt que nous trouvons date du 11 mai 1833 (Arrêt Paulin, Dalloz, 1833, 1, 277). Il s'agissait d'un sieur Paulin, gérant du journal « Le National », accusé d'avoir laissé paraître un compte rendu mensonger des séances de la Cour d'assises de la Seine, lors du procès Bergeron et Benoit. Il fut traduit devant la Cour siégeant sans l'assistance du jury et condamné.

Il se pourvut en Cassation, prétendant que l'article 16 de la loi du 25 mars 1822 qui autorisait les tribunaux à traduire à leur barre les auteurs de comptes rendus faux de leurs audiences, et que, la loi du 8 octobre 1830 qui la confirmait étaient inconstitutionnels puisque l'article 69 de la Charte déclarait que les délits de presse seraient de la compétence du jury.

L'avocat de Paulin, Me Crémieux, soutenait qu'il pouvait y avoir des lois inconstitutionnelles et que c'était le cas notamment des deux lois précitées.

L'avocat général Voysin de Gartempe soutenait une théorie un peu différente. Il déclarait qu'il pouvait y avoir des lois inconstitutionnelles ; celles votées sans le concours des trois pouvoirs comme l'établissait la Charte. Mais il affirmait que ces conditions de forme remplies, si une loi était quant au fond contraire à la Charte, les tribunaux devaient l'appliquer.

La Cour se rangea à l'avis de l'avocat général. Elle commença, il est vrai, par déclarer que la Charte n'avait pas annulé l'article 16 de la loi du 25 mars 1822, mais elle ajoutait, ne se reconnaissant pas ainsi, quant au fond, le droit de vérifier la constitutionnalité de la loi que « la loi du 8 octobre 1822 délibérée et promulguée dans les formes constitutionnelles prescrites par la Charte, fait la règle des tribunaux et ne peut être attaquée devant eux pour cause d'inconstitutionnalité (1) ».

Le 3 janvier 1834, la Cour de Cassation se prononce à nouveau et dans le même sens. Il s'agissait de la loi du 23 mars 1831 créant les conseils de discipline de la Garde Nationale. La Cour déclare (Arrêt Villette, Dalloz, 1834, 1, 73) que cette loi est conforme à la Constitution, « attendu que les lois délibérées et acceptées par le roi et légalement promulguées, sont obligatoires pour les citoyens et pour les tribunaux, et que l'allégation que la loi du 22 mars 1831 qui a constitué les conseils de discipline, n'est pas con-

(1) Arrêt Paulin, D. 1833, 1-227.

forme à la Charte est dénuée de tout fondement (1) ».

La Cour de Cassation se prononce d'une façon un peu différente le 12 avril 1838.

Deux protestants, les sieurs Doyne et Lemaire, avaient été condamnés par le tribunal correctionnel de Montargis, pour infraction à la loi du 10 avril 1834 sur les associations et à l'article 291 du Code pénal. Les condamnés font appel devant la Cour d'Orléans, affirmant que l'article 291 du Code pénal était contraire à la Charte. La Cour d'Orléans donna gain de cause aux plaignants, en déclarant que l'art. 291 du Code pénal étant contraire à la constitution se trouvait abrogé.

Un pourvoi en Cassation est formé et dans son arrêt du 12 avril 1838 (Dalloz, 1838, 1, 151) la Cour se prononce ainsi qu'il suit : « Attendu, dit-elle, que la liberté religieuse, consacrée et garantie par l'article 5 de la Charte constitutionnelle, n'exclut ni la surveillance de l'autorité publique sur les réunions qui ont pour objet l'exercice des cultes, ni les mesures de police et de sûreté sans lesquelles cette surveillance ne pourrait être efficace, — Que les dispositions de cet article ne se concilient pas moins avec la nécessité d'obtenir l'autorisation du Gouvernement dans les cas prévus par l'article 291 du Code pénal qui se rapportent aux choses religieuses... Que l'abrogation virtuelle des articles 291 et suivants du Code

(1) Arrêt Villette (D. 1834, 1-73).

pénal ne peut donc s'induire ni de l'article 5, ni de l'article 70 de la Charte de 1830, — Que loin de là, et depuis sa promulgation, ils ont reçu une sanction nouvelle de la loi du 10 avril 1834 qui a confirmé les dispositions de l'article 291 en lui donnant plus d'extension et d'efficacité et qui a déféré aux tribunaux correctionnels les infractions qui y seraient commises (1) ».

La Cour déclare ensuite que l'arrêt de la Cour d'Orléans ne saurait être cassé, les prévenus n'étant pas dans les cas prévus par l'article 291 du Code pénal et la loi du 10 avril 1834.

Deux nouveaux arrêts sont prononcés en 1851. Il s'agissait d'individus, non militaires, poursuivis devant les Conseils de guerre en vertu de la loi du 9 août 1849 pour crimes et délits contre la paix publique dans des départements en état de siège. Les prévenus prétendaient que cette loi du 9 août 1849 était contraire à l'article 4 de la Constitution du 4 novembre 1848.

Ces deux arrêts semblent se prononcer d'une façon formelle sur la constitutionnalité de la loi. En effet, le premier arrêt rendu le 15 mars 1851 (Arrêt Gauthier, Dalloz, 1851, 1, 142) est ainsi conçu : « Sur le premier moyen pris d'une violation de l'article 4 de la Constitution du 4 novembre 1848 et de l'inconstitutionnalité des articles 7 et 8 de la loi du 9 août 1849

(1) Dalloz, 1838, 1-154.

qui autorisent le renvoi des citoyens, non militaires, devant les Conseils de guerre en cas d'état de siège... Attendu relativement à la constitutionnalité de cet article (l'art. 8 de la loi du 9 août 1849) que l'article 106 de la Constitution, en laissant au pouvoir législatif le soin de déterminer les cas dans lesquels l'état de siège pourrait être déclaré ajoute que la loi réglera la forme et les effets de cette mesure, que l'Assemblée Constituante, en votant cet article sans en restreindre la portée, manifestait d'autant plus clairement l'intention de comprendre au nombre des effets possibles de l'état de siège la faculté de porter devant les Conseils de guerre les crimes et délits contre la paix publique commis même par des citoyens non militaires, qu'elle avait par décret du 27 juin précédent, article 2, sanctionné le renvoi à la justice militaire ordonné par arrêté du pouvoir exécutif en date du 25 du même mois de tous individus, sans distinction, poursuivis à l'occasion des attentats commis les 23 juin et jours suivants ; — qu'en présence de cette interprétation émanée d'elle-même, des conséquences de l'état de siège, et de l'application qui en était faite sous ses yeux dans le moment même où la Constitution s'élaborait, l'Assemblée Constituante n'eût pas manqué, si elle eût entendu ne pas comprendre la juridiction militaire parmi les effets que l'article 106 permettait de donner à la mesure de l'état de siège et s'en expliquer en termes formels ; — Attendu que l'Assemblée Législative, en déterminant, comme

elle l'a fait par la loi du 9 août 1849 les formes et les effets de l'état de siège s'est bornée à remplir le devoir que lui imposait cet article 106 de la Constitution pris dans son sens véritable (1) ».

Le second arrêt rendu le 17 novembre 1851 (Arrêt Gent et consorts, Dalloz, 1851, 1, 333) paraît se prononcer encore plus formellement. Attendu que l'art. 106 de la Constitution porte « qu'une loi déterminera les cas dans lesquels l'état de siège pourra être déclaré et réglera les formes et les effets de cette mesure ; — Attendu que cette disposition est une exception à la règle générale posée par l'article 4 et que la loi organique du 9 août 1849 n'en est que l'exécution ; qu'en admettant dans des circonstances extraordinaires l'application de la juridiction militaire au jugement des crimes et délits contre la sûreté de la République, contre la Constitution, contre l'ordre et la paix publique, quelle que soit la qualité des auteurs principaux et des complices, l'article 8 de cette loi n'a pas violé l'article 4 de la Constitution et n'a fait qu'une légitime appliction du principe consacré par l'article 106, etc. (2). ».

Enfin le 15 avril 1863, la Cour de Cassation (Arrêt Alliot, Dalloz, 1863, 1, 400) rend un arrêt que l'on a souvent invoqué. Le sieur Alliot, condamné à verser une certaine somme à l'octroi de Paris en vertu d'un

(1) Arrêt Gauthier, Dalloz, 1851, 1-142.
(2) Dalloz, 1851, 1-133. Arrêt Gent et Consorts.

décret du 19 décembre 1859 pris conformément à la loi du 16 juin 1859, prétendait que ce décret était illégal, parce que violant l'article 4 de la loi du 16 juin 1859 et l'article 2 du Code civil qui pose le principe de non-rétroactivité des lois, se pourvoit en Cassation. Il voit son pourvoi rejeté « attendu que le principe formulé par l'article 2 du Code Napoléon n'est pas dans l'état actuel de la législature, une règle constitutionnelle dont la violation doive faire annuler de plein droit la loi ou le règlement auquel le vice de rétroactivité pourrait être reproché ; qu'une telle disposition, s'il s'en trouvait en certaines matières, devrait être obéie, sauf au législateur lui-même à aviser ; Attendu que, dans ces circonstances, le jugement attaqué n'a à aucun point de vue violé ou faussement appliqué aucun des textes de la loi invoqués par le pourvoi, rejette, etc. (1) ».

De toute cette jurisprudence, il nous semble que l'on ne puisse déclarer d'une façon formelle que la Cour de Cassation se soit reconnu le droit de ne pas appliquer les lois inconstitutionnelles, on ne peut en déduire d'ailleurs qu'elle se soit formellement reconnu le devoir d'appliquer toute loi régulièrement votée et promulguée.

En effet, si nous étudions les trois arrêts rendus en 1833, 1834 et 1838, c'est-à-dire sous le régime de la Charte de 1830, nous remarquons que : 1° le 11 mai 1833 la Cour de Cassation déclare formellement

(1) Arrêt Alliot, Dalloz, 1863, 1-400.

qu'une loi votée dans les formes constitutionnelles prescrites est obligatoire pour les tribunaux ; 2° que l'arrêt du 3 janvier 1834 déclare que toute loi légalement promulguée est obligatoire pour les tribunaux, et si cet arrêt ajoute que « l'allégation que la loi du 22 mars 1831 n'est pas conforme à la Charte est dénuée de tout fondement », il nous semble, étant donné le sens général de la phrase, qu'il faut entendre cette phrase de la façon suivante : « Toute loi légalement promulguée est obligatoire pour les tribunaux et la loi du 22 mars 1831 ayant été votée dans les formes voulues, est donc conforme à la Charte ». La Cour n'a pas voulu dire que la loi était conforme à la Charte quant au fond, mais uniquement qu'elle était obligatoire parce que votée dans les formes constitutionnelles prescrites. Enfin 3° : l'arrêt du 12 avril 1838 ne déclare pas, semble-t-il, que l'article 291 est conforme à la Constitution, mais recherche uniquement si cet article existe encore. Pour montrer que cet article existe encore, il s'appuie sur trois arguments, comme le ferait un juge ordinaire, recherchant si un texte de loi est encore applicable. Il constate que l'art. 291 du Code pénal n'est pas en contradiction avec la Charte et en outre, qu'il n'a pu être abrogé même tacitement, puisqu'une loi plus récente le confirme. L'arrêt n'interprète pas la Constitution, il constate simplement que l'article 291 du Code pénal n'a pas été abrogé. On ne peut conclure de là, croyons-nous, que la Cour eût déclaré inappli-

cable cet article 291 s'il s'était uniquement trouvé en contradiction avec la Charte sans qu'il résultât du texte de celle-ci ou de toute autre circonstance qu'il ait été abrogé.

Il ne nous semble donc pas que dans ces trois arrêts, la Cour de Cassation se soit reconnu le droit de contrôler la constitutionnalité des lois. Elle a recherché seulement si la loi avait été régulièrement promulguée et si elle n'avait pas été abrogée. On ne peut d'ailleurs pas conclure de ces trois arrêts rendus sous la Monarchie de Juillet, que la Cour de Cassation puisse se considérer actuellement comme obligée d'appliquer toutes les lois mêmes inconstitutionnelles quant au fond. En effet, la Charte de 1830 avait été votée successivement par les deux Chambres et ensuite adoptée par le roi, or le vite des lois ordinaires était soumis aux mêmes formalités. On pouvait donc en conclure, que toute loi contraire à la Constitution la modifiait tacitement et était par conséquent obligatoire pour les tribunaux.

Les deux arrêts rendus en 1851 sous le régime de la Constitution de 1848, alors qu'il y avait une différence très nette entre la Constitution et la loi ordinaire, semblent presque admettre pour la Cour de Cassation le droit de contrôler la constitutionnalité de la loi. Ces deux arrêts en effet déclarent formellement que la loi de 1849 est conforme au texte et à l'esprit de la Constitution. Mais, si a contrario on peut supposer que la Cour eut refusé d'appliquer

une loi contraire à la Constitution, rien cependant ne peut permettre d'assurer qu'elle l'aurait fait.

Enfin, l'arrêt de 1863 ne peut pas être non plus croyons-nous, considéré comme fixant la jurisprudence. En effet, il faut remarquer que le sieur Alliot n'invoque pas l'inconstitutionnalité de la loi, ni même celle du décret du 19 décembre 1859 ; il prétend seulement que ce décret est illégal parce qu'il viole la loi du 16 juin 1859 et l'article 2 du Code civil.

Ensuite dans ses attendus la Cour ne se prononce que d'une façon très générale et qui semble même contradictoire. Elle déclare, en effet, que « le principe formulé par l'article 2 du Code Napoléon, n'est pas dans l'état actuel de la législation une règle constitutionnelle dont la violation doive faire annuler de plein droit la loi ou le règlement auquel ce vice de rétroactivité pourrait être reproché ; elle ajoute ensuite « qu'une telle disposition (c'est-à-dire la règle constitutionnelle) devrait être obéie sauf au législateur lui-même à aviser ». Ce qui semble dire que si le législateur, qui à cette époque était complètement différent du pouvoir constituant, votait une loi inconstitutionnelle, il faudrait l'appliquer.

Enfin ces principes généraux invoqués, la Cour rejette le pourvoi non pas en invoquant la constitutionnalité du décret, mais seulement en affirmant qu'il ne viole en rien les textes de loi invoqués par Alliot.

C'est pourquoi il nous semble impossible d'affirmer que la jurisprudence de la Cour de Cassation soit actuellement fixée. On ne peut ni affirmer qu'elle se considère le droit de vérifier la constitutionnalité des lois, ni affirmer le contraire.

SECTION II

La jurisprudence du Conseil d'Etat.

Il faut remarquer que le Conseil d'Etat a toujours pris des libertés avec la loi. Le Conseil d'Etat met souvent la loi de côté ou tout au moins l'interprète d'une façon extrêmement large toutes les fois que cela lui semble nécessaire. C'est ainsi que le 7 août 1909, il met de côté l'application de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, qui oblige l'administration à communiquer son dossier à un fonctionnaire qu'elle révoque. Cependant jusqu'à la guerre, le Conseil d'Etat ne s'était jamais prévalu de l'inconstitutionnalité d'une loi pour refuser de l'appliquer. La jurisprudence du Conseil d'Etat a évolué à ce point de vue pendant et depuis la guerre.

Le 28 juin 1918, le Conseil d'Etat déclare que dans certains cas, une loi est inconstitutionnelle et qu'alors son application doit être suspendue.

Il s'agissait d'un certain sieur Heyries qui, fonctionnaire civil employé au Ministère de la Guerre, avait été révoqué en octobre 1916, sans que son dos-

sier lui fût communiqué conformément à l'article 65 de la loi de 1905. L'application de cette loi avait été, il est vrai, suspendue par un décret, le 10 septembre 1914, mais comme un décret ne peut suspendre une loi, le sieur Heyries attaqua comme illégale devant le Conseil d'Etat la décision qui le révoquait.

Le Conseil d'Etat rejette la requête en s'appuyant sur les considérations suivantes : « Considérant que par l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, le président de la République est placé à la tête de l'administration française et chargé d'assurer l'exécution des lois, qu'il lui incombe, dès lors, de veiller à ce qu'à toute époque les services publics institués par les lois et les règlements soient en état de fonctionner... qu'il lui appartenait, à la date du 10 septembre 1914, d'apprécier que la communication prescrite par l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 était de nature à entraver le fonctionnement des diverses administrations nécessaires à la vie nationale... il avait la mission d'édicter lui-même les mesures indispensables pour l'exécution des services publics placés sous son autorité... Le président de la République n'a fait qu'user légalement des pouvoirs qu'il tient de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 (1).

Cet arrêt n'est pas le seul ; ainsi le 14 novembre 1918, le sieur l'Haridon révoqué dans les mêmes con-

(1) Arrêt Heyries. Sirey, 1922, 3-49.

ditions, voit sa requête rejetée. Le Conseil d'Etat affirmant à nouveau que le décret du 10 septembre 1914 était conforme à l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875.

Nouvel arrêt encore, le 14 mai 1920, déboutant le Syndicat de la boulangerie de Paris d'une demande tendant à l'annulation d'un décret du 30 novembre 1917 interdisant, contrairement aux lois des 2-17 mars 1791 aux boulangers de confectionner ou de vendre des pâtisseries.

Nous relevons encore d'autres arrêts en 1920 et 1921.

Devons-nous conclure de ces décisions que le Conseil d'Etat se reconnaisse le droit de contrôler la constitutionnalité des lois ? On peut en douter. En effet, s'il est bien certain que le Conseil d'Etat a déclaré en substance que dans certains cas l'application de la loi de 1905 ou de celle de 1791 était contraire à la Constitution, il ne faut pas oublier que ces décisions ont été prises en temps de guerre, et que le Conseil d'Etat a voulu valider à tout prix une décision illégale, prise par le Gouvernement, mais rendue nécessaire par les circonstances exceptionnelles. Pour pouvoir affirmer que le Conseil d'Etat s'est définitivement engagé dans la voie du contrôle de la constitutionnalité des lois, il faudrait qu'il se soit prononcé dans des circonstances ordinaires.

Cependant, même si en fait, le Conseil d'Etat n'a jamais voulu admettre le contrôle de la constitution-

nalité des lois, il n'en est pas moins certain, que le fait par lui d'invoquer l'inconstitutionnalité d'une loi pour refuser de l'appliquer, prouve qu'il y a actuellement une certaine évolution dans les idées, qui amènera peu à peu la justice à contrôler la loi. Le Conseil d'Etat en effet pouvait au lieu d'invoquer l'inconstitutionnalité, repousser l'application de la loi pour d'autres raisons ; il pouvait par exemple faire appel à la théorie allemande de la nécessité. Et dire que dans certains cas exceptionnels, il est nécessaire de donner des pouvoirs très étendus à l'exécutif, ces pouvoirs pouvant aller jusqu'à suspendre l'exécution d'une loi.

Il nous semble que pendant la guerre, en invoquant l'inconstitutionnalité des lois, le Conseil d'Etat n'a voulu que justifier les décisions de l'administration ; comme en 1909, il a élargi considérablement le sens de la loi de 1905 pour lui donner raison.

On peut également, s'en rapportant aux termes mêmes des arrêts, soutenir que le Conseil d'Etat a voulu rompre avec son ancienne jurisprudence, caractérisée par un arrêt Delarue de 1901, dans lequel le Conseil d'Etat repousse l'exception d'inconstitutionnalité, et entrer dans une voie nouvelle. Mais alors il faut remarquer qu'il élargit tellement le sens de la Constitution écrite qu'il en vient pour ainsi dire à baser sa jurisprudence sur des principes non écrits dans la Constitution, mais qu'il y fait rentrer, en

interprétant le texte d'une façon très large. Cette jurisprudence, semble-t-il, ne permettrait pas seulement de justifier la non application de lois, violant le texte de la constitution, mais même de lois violant les principes juridiques supérieurs admis par la coutume constitutionnelle.

Quoiqu'il en soit, de cet examen rapide de la jurisprudence aussi bien de la Cour de Cassation que du Conseil d'Etat, il nous semble impossible de pouvoir affirmer que les tribunaux judiciaires ou administratifs soient actuellement fixés dans un sens ou dans l'autre. Il nous semble donc que dans lès circonstances actuelles, et notamment en ce qui concerne la loi inconstitutionnelle du 23 mars 1914, les tribunaux peuvent sans se déjuger, statuer dans un sens quelconque. La jurisprudence étant hésitante, le rôle de la doctrine en devient plus considérable, et, dans un chapitre second, nous allons rechercher quelle est son opinion.

CHAPITRE II

L'Opinion de la Doctrine

PREMIERE ECOLE

Les tribunaux doivent appliquer toutes les lois, même celles qui sont inconstitutionnelles.

Cette école s'appuie sur des arguments théoriques et sur des textes législatifs.

Les adversaires du droit de contrôle assurent que reconnaître ce droit aux tribunaux serait contraire au principe de la séparation des pouvoirs. Une telle prérogative équivaudrait, selon eux, à rendre le pouvoir judiciaire tout-puissant, en lui donnant le droit d'entraver les décisions du pouvoir législatif, alors qu'en vertu du principe de la séparation des pouvoirs il doit seulement appliquer les lois.

Ce droit de contrôle reconnu aux tribunaux ne viole cependant en rien le principe de la séparation des pouvoirs. En effet, on ne reconnaît pas aux tribunaux le droit d'annuler un acte du pouvoir législatif, ce qui serait un empiètement certain sur ce pouvoir, mais uniquement de refuser d'appliquer une loi contraire à la Constitution. Reconnaître le droit à la jus-

tice d'annuler une décision du pouvoir législatif, serait en revenir au refus d'enregistrement des lois pratiqué sous l'ancien régime, mais le droit de contrôle n'a rien de commun avec ces pratiques. La justice n'annule pas la décision des Chambres, elle recherche seulement si ce texte de loi n'est pas contredit par une décision supérieure d'un texte de la Constitution. En un mot les juges recherchent s'il n'y a pas incompatibilité entre deux textes et se refusent à appliquer celui qui semble annulé par l'autre.

On pourrait encore objecter que le principe de la séparation des pouvoirs défend toute collaboration entre eux ; mais nous avons vu, qu'actuellement, on admet au contraire que les divers pouvoirs ne doivent pas être séparés par une cloison étanche. Et, il n'y aurait empiètement, que si la justice annulait ou modifiait une décision de l'exécutif.

On allègue encore, et c'est peut-être l'argument le plus sérieux, que donner de tels pouvoirs aux tribunaux ce serait mêler les magistrats aux luttes politiques (1) et cela nuirait beaucoup à leur prestige et à leur impartialité. Cette objection, en effet, est grave, non pas tant parce que les idées politiques des magistrats pourraient les rendre partiaux ; que parce que le parti politique, champion de la loi déclarée inconstitutionnelle, ne manquerait pas de soutenir que la

(1) Desfougères, Thèse, Paris, 1914 : *Contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois.*

décision rendue a un caractère politique. Il pourrait arriver comme en Amériqe (1) que la justice devienne impopulaire, et perde une partie de son autorité.

On peut faire remarquer évidemment que même en interprétant les lois ordinaires, la justice rend des décisions conformes souvent aux vues d'un parti politique déterminé, et que cela ne lui a fait en rien perdre de son prestige. Il n'en est pas moins vrai que le refus d'appliquer une loi aurait beaucoup plus de retentissement que le fait de l'interpréter dans tel ou tel sens. L'opinion publique serait toujours tentée d'accuser la justice de partialité.

Enfin, les adversaires du contrôle, affirment que plusieurs textes formels interdisent, en France, aux tribunaux, de vérifier la constitutionnalité des lois. Si de tels textes existaient il faudrait évidemment les appliquer, mais ainsi que nous allons essayer de le démontrer, ces prétendus textes ne semblent pas applicables.

Les adversaires du contrôle de la constitutionnalité s'appuient d'abord sur le décret-loi des 16-24 août 1790, qui décide que « les tribunaux ne pourront prendre directement ou indirectement aucune part à l'exercice du pouvoir législatif, ni empêcher ou suspendre l'exécution des décrets du corps législatif sanctionnés par le roi à peine de forfaiture ». Ce texte semble en effet formel ; le pouvoir judiciaire ne peut

(1) Edouard Lambert, *Le gouvernement par les juges.*

suspendre d'aucune manière l'exécution des lois. Cependant, si on se rappelle que ce texte a été voté au début de la Révolution, on peut affirmer qu'il a eu uniquement pour but de faire cesser une pratique commune sous l'ancien régime, qui avait rendu les parlements impopulaires. Ceux-ci, en effet, avant la Révolution, rendaient des arrêts de règlement, véritables lois rendues par les juges ; et ce sont ces arrêts de règlement que vise le texte en parlant des entraves directes apportées à l'exercice du pouvoir législatif. Les parlements rendaient indirectement inopérantes les décisions du pouvoir législatif en refusant l'enregistrement. En outre, cette loi de 1790, ne pouvait pas prévoir le cas de lois inconstitutionnelles, puisque la Constitution n'existait pas encore.

Cette doctrine s'appuie encore sur la Constitution du 3 septembre 1791, qui déclare que « les tribunaux ne peuvent s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif, ni suspendre l'exécution des lois ». Les constituants se souvenant des abus du pouvoir judiciaire n'ont voulu encore que répéter ce qui avait été dit en 1790. Ils interdisent aux tribunaux de s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif, c'est-à-dire de prendre des arrêts de règlement ; ils leur interdisent de suspendre l'exécution des lois, c'est-à-dire de refuser l'enregistrement.

En outre, un autre passage de cette Constitution interdit au pouvoir législatif de porter atteinte aux droits garantis par la Constitution, et cela suppose,

semble-t-il, une sanction ; et il n'est pas tout au moins invraisemblable de supposer que cette sanction soit le contrôle judiciaire.

Enfin la Constitution de 1791 n'est certainement plus applicable maintenant ; elle a été abrogée par les nombreuses constitutions qui l'ont suivie (1).

Enfin, les adversaires du contrôle s'appuient encore sur l'article 127 du Code pénal qui déclare « coupables de forfaiture et punit de la dégradation civique : 1° les juges, les procureurs généraux ou du roi, ou leurs substituts, les officiers de police qui se seront immiscés dans l'exercice du pouvoir législatif; soit par des règlements contenant des dispositions législatives, soit en arrêtant ou en suspendant l'exécution d'une ou de plusieurs lois ; soit en délibérant sur le point de savoir si les lois seront publiées, ou exécutées, etc. »

Il nous semble que là encore le législateur ait voulu viser « les arrêts de règlement et le refus d'enregistrement (2). »

Les textes précités n'interdisent donc au juge que de se substituer à l'organe chargé de faire la loi. Ils ont pour but, cela est conforme aux termes employés et à l'esprit de l'époque, d'interdire aux juges de faire, de modifier et de suspendre ou d'abroger une

(1) H. Berthélemy, *Les limites du pouvoir législatif. Revue politique et parlementaire*, 10 décembre 1925.

(2) M. le Doyen Berthélemy. Interview de Georges Suarez. Journal « Le Temps », 15 novembre 1925.

loi ; mais ils n'interdisent pas d'apprécier si une loi, est ou non, constitutionnelle.

Il nous reste maintenant à étudier les théories contraires qui rallient actuellement la plus grande partie de la doctrine. Elles reconnaissent aux tribunaux le droit de contrôler la constitutionnalité des lois ; mais elles se divisent sur le point de savoir ce qu'il faut entendre par loi constitutionnelle. Les uns soutiennent qu'une loi est inconstitutionnelle dès qu'elle viole un texte écrit de la Constitution ; les autres, dès qu'elle est contraire aux principes essentiels qui doivent s'imposer à tous, même aux législateurs.

DEUXIEME ECOLE

Les tribunaux doivent refuser d'appliquer toute loi qui viole un texte formel de la Constitution.

Cette doctrine est soutenue par le savant Doyen de la Faculté de droit de Paris, M. Berthélemy (1). C'est cette théorie qu'il développa devant la 12e Chambre correctionnelle du Tribunal de la Seine, le 24 octobre 1925, lors du procès Antony Ratier (2).

Cette doctrine enseigne que, dans un pays ayant une constitution écrite, les tribunaux doivent refuser d'appliquer une loi qui viole cette constitution. La justice en refusant d'appliquer une loi inconstitution-

(1) Article précité de la *Revue politique et parlementaire.*
(2) 12e Chambre du Tribunal correctionnel de la Seine, 24 octobre 1925.

nelle n'empiète pas plus sur le pouvoir législatif qu'elle n'empiète sur les pouvoirs de l'administration, en refusant d'appliquer un décret, ou un arrêté illégal. C'est toujours le même principe qui est appliqué entre les deux textes contradictoires, les tribunaux appliquent celui qui a une valeur juridique supérieure. Sans aucun doute, la constitution a une valeur juridique bien supérieure à la loi, et, si on en doutait, la procédure exceptionnelle nécessaire pour la modifier nous indiquerait bien qu'elle a une valeur supérieure ; ce n'est pas comme en Angleterre, le Parlement qui la modifie, mais les Chambres réunies en congrès.

Ces auteurs soutiennent que ces arguments de logique ne pourraient être battus en brèche que par un texte formel qui n'existe pas. Comme nous l'avons fait tout à l'heure, ils montrent que les textes de 1790, de 1791 et l'article 127 du Code pénal n'interdisent pas ce contrôle.

Ils s'appuient en outre sur les arrêts rendus par la Cour de Cassation en 1838, en 1851 et 1863. Nous avons vu que cette doctrine n'était peut-être pas absolument indiscutable, et il semble qu'actuellement la justice ne l'admette plus ; tout au moins le tribunal de la Seine, qui ne s'est pas reconnu le droit de statuer sur la constitutionnalité des lois.

Ces auteurs admettent donc d'une façon formelle le droit pour les tribunaux de repousser les lois inconstitutionnelles. Mais ils ne considèrent comme vio-

lant la Constitution, que les lois contraires aux « principes essentiels écrits dans la Constitution (1) ».

Ils font remarquer que, malgré le laconisme de la Constitution de 1875, il y a certains grands principes qui y sont écrits, notamment « le principe de la séparation des pouvoirs (2) » et qu'en outre, il est facile d'imaginer d'autres violations.

M. Berthélemy cite notamment les décrets-lois que M. Poincaré a fait voter en 1924 ; « ils violaient la Constitution, puisqu'ils conféraient au chef de l'Etat le pouvoir de légiférer sous la réserve de la ratification nécessaire par les Chambres (3) ».

Il est facile d'imaginer encore d'autres violations ; ce serait par exemple le cas d'une loi déléguant le droit de grâce à un autre qu'au Président de la République, ou déclarant que l'amnistie pourrait être accordée sans une loi. Ce serait encore le cas d'une loi votée seulement par l'une des Chambres ; on pourrait même soutenir dans ce dernier cas qu'il n'y a pas de loi.

Serait également contraire au texte de la Constitution, une loi autorisant un membre d'une famille ayant régné sur la France à être élu président de la République.

(1) M. Berthélemy. Enquête de Georges Suarez. Journal « Le Temps », 15 novembre 1925.

(2) *Id.*

(3) *Id.*

Il y a d'ailleurs eu des lois violant ainsi la Constitution ; c'est notamment le cas de la loi du 2 août 1875, qui permettait l'élection des sénateurs à la majorité relative, alors que la loi constitutionnelle du 24 février 1875 déclarait que les sénateurs devaient être élus à la majorité absolue.

Cette théorie, prudente peut-être à l'excès, nous paraît insuffisante. Nous ne nous contentons pas de reconnaître seulement aux tribunaux le droit de repousser une loi contraire à un texte écrit de la Constitution. En effet, malgré les exemples précités, la Constitution de 1875, ne contenant pour ainsi dire que des règles de procédure, les tribunaux ne pourront jamais arrêter les lois inconstitutionnelles quant au fond.

Pour rendre à cette doctrine un intérêt pratique, il faut alors interpréter le texte de la Constitution d'une façon tellement extensive, que l'on en arrive en fait à annuler toute loi violant un des principes juridiques qui dominent notre droit public.

C'est ainsi que M. le Doyen Berthélemy, dans le cas que nous étudions, affirme que le principe de la séparation des pouvoirs est écrit en toutes lettres dans la Constitution de 1875 (1).

Il ne semble pas cependant que, du paragraphe 1er de l'article 1er de la loi du 25 février 1875 « le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées : la Chambre

(1) Article précité de la *Revue de droit politique et parlementaire* et journal « Le Temps » du 15 novembre 1925.

des députés et le Sénat », ni du paragraphe 1er de l'article 3 « Le président de la République... promulgue les lois, lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres ; il en surveille et assure l'exécution » on puisse déduire l'existence formelle du principe de la séparation des pouvoirs. On peut, semble-t-il, tout au plus, affirmer que ce texte ne contredit pas ce principe, qui est un des fondements de notre droit public.

Le Conseil d'Etat a fait sienne cette doctrine, dans les arrêts rendus pendant la guerre. Mais lui aussi, semble-t-il, a tiré de telles conséquences du texte écrit de la Constitution, que l'on pourrait sans présomption, déclarer qu'il a voulu seulement justifier l'annulation d'une loi violant un principe constitutionnel non écrit dans la Constitution.

Aussi une troisième école s'est-elle formée, qui donne aux tribunaux le droit de refuser d'appliquer non seulement les textes contraires à la Constitution, mais même ceux contraires aux principes supérieurs qui n'y sont pas écrits et qui doivent s'imposer au législateur. C'est cette doctrine qu'il nous reste à exposer.

TROISIEME ECOLE

Les tribunaux doivent refuser d'appliquer les lois contraires aux principes non écrits dans la Constitution.

Cette doctrine soutenue avec diverses nuances par MM. Hauriou (1), Duguit (2) et Rolland (3), reconnaît que notre Constitution actuelle comprend, outre les textes écrits, certains principes supérieurs qui ont été peu à peu dégagés par la coutume constitutionnelle, et qui s'imposent au respect des législateurs.

Selon eux, les tribunaux ont le droit de refuser d'appliquer une loi inconstitutionnelle, et, par loi inconstitutionnelle, ils entendent toute loi qui viole non seulement la Constitution écrite, mais même ces règles coutumières et ces principes juridiques supérieurs. S'appuyant sur les arrêts précités, ils affirment que les tribunaux se sont reconnu le droit de contrôler la constitutionnalité des lois, et qu'en octobre 1925, le tribunal correctionnel de la Seine a inauguré une jurisprudence nouvelle en adoptant les conclusions du substitut M. Gaudel (4), et en se déclarant

(1) Enquête de Georges Suarez dans « Le Temps » au sujet de la Commission d'enquête de la Chambre et le serment. Journal « Le Temps » du 26 décembre 1925.

(2) *Id.* Journal « Le Temps » du 19 novembre 1925.

(3) *Id.* Journal « Le Temps » du 15 décembre 1925.

(4) 12e Chambre correctionnel du Tribunal de la Seine, 24 octobre 1925.

incompétent pour vérifier la constitutionnalité des lois.

La grosse difficulté, c'est de fixer ces principes juridiques essentiels qui s'imposent au législateur. Ainsi que le dit M. Rolland, il ne faut pas aller « trop vite et trop loin (1) », sous peine de rendre le pouvoir judiciaire omnipotent.

Etant donné que les principes juridiques qui devront s'imposer aux législateurs ne sont pas écrits dans la Constitution et dépendent dans une certaine mesure des idées de chacun, nous allons étudier successivement les doctrines professées par MM. Rolland, Duguit et Hauriou. Nous allons essayer de montrer ce qu'ils entendent par loi inconstitutionnelle.

Dans une interview donnée au journal « Le Temps » en décembre 1925, M. Rolland déclare nettement : « Au-dessus des lois ordinaires apparaissent les dispositions constitutionnelles concernant la forme de l'Etat, l'organisation et les rapports des pouvoirs publics, les droits essentiels des individus. En France, ces dispositions sont contenues dans les textes fort brefs de nos lois constitutionnelles de 1875-1884 d'abord, dans des règles coutumières assez peu nombreuses qui se sont dégagées depuis 1789 ensuite. Que la loi ordinaire ne puisse violer la règle constitution-

(1) Journal « Le Temps », 15 décembre 1925. Enquête précitée.

nelle écrite et coutumière, c'est chose certaine (1) ». Il affirme donc que notre Constitution est composée de règles écrites et coutumières qui doivent s'imposer au législateur.

Il ajoute ensuite qu'en ce qui concerne le droit pour le juge d'écarter une loi inconstitutionnelle, il y souscrit « volontiers, puisque, par application de cette même idée, le juge répressif devant lequel on argue de l'illégalité d'un règlement écarte celui-ci, s'il l'estime irrégulier, pour faire prévaloir la loi qui a force juridique supérieure. C'est une solution tout à fait raisonnable (2) ». Plus loin, M. le professeur Rolland affirme encore que « le juge devra, dans une espèce déterminée, ne pas appliquer la loi parce qu'elle est en conflit avec une disposition de nature juridique supérieure qui logiquement prévaut sur elle (3) ».

M. Rolland reconnaît donc que les juges doivent refuser d'appliquer une loi inconstitutionnelle ; mais jusqu'ici, ainsi qu'il le dit, la jurisprudence a toujours été très hésitante, avec tendance à ne pas se reconnaître le droit de contrôler les lois au point de vue de la Constitution.

M. Rolland ne donne pas les règles permettant de considérer une loi comme violant ou non la constitu-

(1) Journal « Le Temps », 15 décembre 1925. Enquête précitée.
(2) *Id.*
(3) *Id.*

tion ; il s'en rapporte, semble-t-il, à la sagesse et à l'esprit de modération des juges. Il craint, comme cela est arrivé en Amérique, que les juges ne dépassent la mesure dans certains cas et que l'on expose les tribunaux à se mêler aux discussions politiques.

Il conclut d'une façon un peu vague en déclarant que, « si rien n'empêche le juge d'écarter, dans une espèce, une loi ordinaire, à raison de son caractère inconstitutionnel, c'est à la condition que le vice de la loi apparaisse avec une extrême netteté. Aller plus loin sera plus désavantageux qu'utile (1) ».

En novembre 1925, le savant doyen de la Faculté de Droit de Bordeaux, M. Duguit se prononçait presque de la même façon. S'appuyant sur l'exemple des Etats-Unis, il déclare qu'il est logique que les tribunaux refusent d'appliquer une loi en contradiction avec la loi constitutionnelle qui domine toutes les autres. Il considère que la jurisprudence sera obligée d'adopter cette solution, et que d'ailleurs, la Cour de Cassation, après avoir refusé de contrôler la constitutionnalité des lois sous la Restauration, s'est reconnue ce droit dans deux arrêts rendus en 1851.

Ces principes généraux posés, M. Duguit, en ce qui concerne la loi du 23 mars 1914, déclare formellement que « la loi du 23 mars 1914 ne viole pas un texte formel de la Constitution de 1875 ; et la question est précisément de savoir si une loi est inconsti-

(1) Journal « Le Temps ». Enquête précitée, 15 décembre 1925.

tutionnelle quand, sans violer un texte formel de la Constitution, elle demeure en contradiction avec les principes essentiels qui, quoique non écrits, sont considérés comme s'imposant au législateur (1) ». Il se demande ensuite si ces principes essentiels existent, et si le principe de la séparation des pouvoirs en est un. Il affirme que le principe de la séparation des pouvoirs « n'est pas écrit dans la Constitution de 1875, mais qu'il a tellement pénétré la coutume constitutionnelle qu'il peut être considéré comme une règle constitutionnelle (2). »

Il en conclut que la loi du 23 mars 1914 est inconstitutionnelle, puisqu'elle viole le principe de la séparation des pouvoirs, et que les tribunaux doivent refuser de l'appliquer.

Comme M. Rolland, M. Duguit, ne se prononce pas d'une façon formelle sur la façon de distinguer ces principes supérieurs obligatoires pour le législateur. Il considère cependant que le principe de la séparation des pouvoirs, consacré par nos institutions depuis l'époque révolutionnaire, est devenu une règle de notre droit constitutionnel. Il considère de même que la laïcité de l'Etat et la liberté religieuse sont deux principes essentiels du droit moderne.

Dans une lettre adressée au journal « Le Temps » en décembre 1925, M. Hauriou, doyen de la Faculté

(1) Journal « Le Temps ». Enquête précitée, 15 décembre 1925.

(2) *Id.*

de droit de Toulouse, après avoir montré comment en 1909 le Conseil d'Etat s'était reconnu le droit de refuser l'application de la loi du 22 avril 1905 parce qu'inconstitutionnelle. Selon le Conseil d'Etat, elle violait en effet dans le cas de grève le principe constitutionnel de la hiérarchie administrative.

Il montre de même, que le 30 juillet 1873, le tribunal des conflits bien qu'en fait il ait légitimé sa décision d'une autre manière, en déclarant que le décret-loi de 1870 n'avait pas abrogé l'article 13 du titre II de la loi des 16-24 août 1790 ni le décret du 16 fructidor an III, mais uniquement l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, a dans l'affaire Pelletier refusé d'appliquer le décret-loi du 19 septembre 1870, parce qu'il dérogeait au principe de la séparation des pouvoirs.

Il conclut enfin en faisant remarquer dans ces deux cas, « ce sont des principes constitutionnels, bien plus que des textes, qui ont permis aux juges de protéger les prérogatives gouvernementales contre les lois imprudentes. Ce sont également des principes qui serviraient à protéger les libertés individuelles contre des lois oppressives. A ce point de vue, la brièveté de nos textes constitutionnels n'a aucune importance, car nous possédons une ample collection de principes du droit public français. Même en Amérique, le contrôle de la constitutionnalité est exercé bien plus à l'aide des principes constitutionnels qu'à l'aide des textes. Les juristes des Etats-Unis sont même arrivés

à penser que les principes sont au-dessus des textes constitutionnels...

...En d'autres termes, il y a, selon eux, une légitimité constitutionnelle, placée au-dessus des textes et au-dessus du pouvoir constituant... Ce concept d'une légitimité placée au-dessus du pouvoir suprême s'impose à l'esprit comme une forme de la souveraineté du Droit (1) ».

Cette « légitimité constitutionnelle » (2) placée au-dessus du pouvoir suprême, contient avant tout, les principes des libertés individuelles. M. Hauriou fait remarquer que depuis un siècle, sans parler des lois d'exception proprement dites, ces libertés ont été bien souvent violées. Il cite, notamment, le cas du secret de l'impôt sur le revenu, qui viole le principe constitutionnel de l'égalité devant l'impôt, celui-ci supposant nécessairement la publicité.

Il fait remarquer que les occasions de soulever l'inconstitutionnalité des lois seraient nombreuses, mais il considère qu'il vaudrait mieux donner des pouvoirs très étendus à la justice, pouvant avoir pour conséquence de remanier par exemple complètement notre système fiscal actuel, plutôt que de laisser violer les principes de la justice.

La difficulté dans cette théorie, ainsi que dans les deux précédentes, consiste à déterminer ces principes

(1) Enquête précitée, jounal « Le Temps » du 26 décembre 1925.

(2) Hauriou, *Traité de droit constitutionnel.*

qui s'imposeront au législateur et qui seront mis sous la sauvegarde de la justice.

Il semble, en outre, qu'il soit exagéré de donner aux juges le droit de ne pas appliquer les lois conformes aux termes écrits de la Constitution. C'est établir un gouvernement des juges. L'exemple de l'Amérique refusant d'appliquer les lois sociales est là pour nous en montrer les inconvénients.

En outre, dans un régime parlementaire, ce sont les représentants de la Nation qui doivent décider en dernier ressort. La justice ne peut donc, en refusant de l'appliquer, qu'attirer l'attention des Chambres sur une loi qui viole les grands principes obligatoires pour le législateur, non écrits dans la Constitution.

Si les représentants du pays considèrent que le principe coutumier invoqué par les juges n'existe pas, ils n'auront qu'à modifier la Constitution en ce sens, et rendront ainsi la loi obligatoire pour les tribunaux. Cette solution ne semble pas contraire à celle adoptée par MM. Duguit et Rolland, puisqu'ils considèrent que ce n'est seulement qu'à défaut de texte constitutionnel que les principes coutumiers doivent s'imposer au législateur.

CONCLUSION

La légitimité des enquêtes parlementaires n'est pas douteuse. En effet, dans un pays à régime parlementaire comme le nôtre, le pouvoir législatif doit avoir certaines prérogatives et être pour ainsi dire le centre moteur du Gouvernement. Il doit notamment avoir le droit de contrôler les actes des deux autres pouvoirs qui lui sont subordonnés dans une certaine mesure et de faire des enquêtes politiques, électorales ou économiques, toutes les fois qu'il le juge à propos pour remplir convenablement sa mission. Il est donc parfaitement légitime qu'il nomme des Commissions d'enquête qui lui faciliteront cette tâche.

Ceci admis, il ne faut pas oublier que, malgré les prérogatives qui lui sont reconnues, le pouvoir législatif ne doit pas, sous peine de violer le principe de la séparation des pouvoirs, empiéter sur les attributions de l'exécutif ou du judiciaire. Or, la loi du 23 mars 1914 donne aux Commissions parlementaires d'enquête des pouvoirs judiciaires en leur permettant d'exiger la comparution et le serment des témoins sous peine d'amende. Cette loi viole le principe de la séparation des pouvoirs qui est, tous les auteurs le reconnaissent, d'ordre constitutionnel.

La doctrine admet d'une façon générale, que la justice peut empêcher cette violation du principe de la séparation des pouvoirs par les Commissions d'enquête, en refusant d'appliquer la loi du 23 mars 1914 comme inconstitutionnelle.

Nous avons cependant vu qu'une minorité d'auteurs oblige les tribunaux à appliquer toutes les lois régulièrement votées et promulguées. Cette doctrine semble devoir être rejetée, parce qu'elle ouvrirait la voie à toutes les tyrannies de la part des assemblées.

La doctrine soutenue par M. le Doyen Berthélemy nous semble également insuffisante. En effet, notre Constitution de 1875 est trop succincte pour pouvoir protéger d'une façon réellement efficace la liberté contre les abus possibles. Si l'on adopte cette théorie, les Chambres auront des pouvoirs pour ainsi dire illimités, car il sera très rare qu'une loi votée viole un texte formel de la Constitution et puisse par conséquent être repoussée par les tribunaux.

On en sera réduit, dans ces conditions, toutes les fois que l'on voudra empêcher l'application d'une loi injuste, à modifier la Constitution, chose grave que l'on ne peut renouveler souvent. En outre, les Chambres réunies en congrès, ne voudront pas, même si elles se sentent en contradiction avec l'opinion publique, modifier la Constitution pour faire tomber une loi qu'elles auront votée séparément. Elles craindraient de passer pour agir à la légère. Il en résultera donc que quand une loi injuste et non contraire au

texte écrit de la Constitution sera votée, il sera impossible en fait de ne pas la subir.

C'est pour cette raison qu'il faut, croyons-nous, se rallier à la troisième théorie, et reconnaître aux tribunaux le droit de refuser d'appliquer toute loi violant un texte écrit de la Constitution ou les principes supérieurs admis par la coutume constitutionnelle. Cependant, si un de ces principes est en contradiction formelle avec un texte écrit, c'est le texte écrit qui doit prévaloir. Le principe coutumier ne s'impose qu'à défaut seulement de texte écrit. Nous ne faisons, en somme, qu'appliquer aux lois constitutionnelles l'article 4 du Code civil, qui oblige les juges à se prononcer, même quand la loi est inexistante, obscure ou insuffisante.

Cette solution serait en pratique très supérieure à la précédente. En effet, pour faire tomber une loi injuste, il suffirait de laisser la jurisprudence refuser de l'appliquer. Quand les Chambres se rendraient compte qu'elles ont fait une œuvre injuste et mauvaise, quand elles se verraient blâmées par l'opinion publique, elles n'insisteraient pas, et la loi tomberait d'elle-même. Il ne serait plus nécessaire comme précédemment, pour supprimer la loi injuste, d'obliger les Chambres à voter en congrès le contraire de ce qu'elles ont voté séparément.

Les libertés individuelles seraient ainsi mieux protégées, et, si par hasard, ce qui n'est pas vraisemblable, étant donné la sagesse de la jurisprudence

française, les tribunaux avaient exagéré leurs droits et voulu faire triompher des tendances sociales ou politiques, les Chambres représentant la Nation se réuniraient en congrès et modifieraient la Constitution.

Les arrêts successifs de la jurisprudence attireraient l'attention du public. La Constitution ne pourrait être modifiée par surprise, et il est vraisemblable qu'elle ne le serait que conformément à l'opinion publique.

Nous croyons donc que la jurisprudence devrait refuser d'appliquer la loi du 23 mars 1914, puisqu'elle n'est pas conforme à un texte écrit de notre Constitution de 1875, et qu'elle viole, sans aucun doute, le principe de la séparation des pouvoirs, qui est constitutionnel depuis la Révolution. Si les Chambres reconnaissaient qu'elles se sont trompées, elles laisseront tomber cette loi. Sinon elles n'auront qu'à modifier la Constitution, ce qu'elles ne feront vraisemblablement pas, sous peine de soulever l'opinion publique, et ainsi certains abus seront évités.

Vu :	Vu :
Le Président de thèse,	*Le Doyen,*
GIRAUD.	CHAUVEAU.

Vu pour permis d'imprimer :
Rennes, le 7 mai 1926.
Le Recteur,
L.-G. VARET.

BIBLIOGRAPHIE

Annales de l'Ecole des sciences politiques. Années 1892-1893.

Annuaire de législation étrangère.

Anson. — *Loi et pratique constitutionnelle.*

Bulletin de la Société de législation comparée. Annees 1892-1893.

J. Barthélemy. — *Introduction du régime parlementaire sous Louis XVIII et Charles X.*

H. Berthélémy. — *Traité élémentaire de droit administratif.*

R. Brunet. — *La constitution allemande du 11 août 1919.*

Dareste. — *Les constitutions modernes.*

Bryce (James). — *La République américaine.*

L. Duguit. — *Traité de droit constitutionnel.* 2e édition en 5 volumes. Paris, 1924.

Desfougères. — *Contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois.* Thèse. Paris, 1914.

Esmein. — *Droit constitutionnel.*

Erskin May. — *Traités des lois du Parlement.*

Garner (James). — *Idées et constitutions politiques américaines.*

Hallam. — *History of England.*

Hauriou. — *Droit constitutionnel.*

Journal « Le Temps ». — *Enquêtes de Georges Suarez sur « la Commission d'enquête de la Chambre et le serment ».*

Lambert (Edouard). — *Le gouvernement des juges ou l'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois,* 1921.

Leblanc (Jacques). — Thèse. Paris, 1924. *Du pouvoir des tribunaux d'apprécier en France la constitutionnalité des lois.*

Michon. — *Des enquêtes parlementaires.* Thèse, Paris, 1890.

Moreau (Félix). — *Précis élémentaire de droit constitutionnel.*

Mourgue. — *Les enquêtes parlementaires.* Thèse, Montpellier, 1903.

Pierre. — *Traité de droit politique électoral et parlementaire.* Edition de 1902 et suppléments de 1910, 1919 et 1924.

Recueil général du droit, de la législation et de la jurisprudence.

Revue des Deux Mondes.

Revue de droit public. Années 1893, 1906, 1914, 1922, 1924.

Revue de l'Ecole libre des sciences politiques. Années 1917 et 1922.

Revue générale du droit. Années 1883, 1888, 1921.

Revue politique et parlementaire. Années 1898, 1920, 1923, 1925.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

Les Commissions Parlementaires d'Enquête

CHAPITRE PREMIER. — *Définition et historique*. 5

CHAPITRE II. — *De la nomination des Commissions parlementaires d'enquête*..... 21

CHAPITRE III. — *Les pouvoirs des Commissions parlementaires d'enquête*..... 27

SECTION I. — Pouvoirs des Commissions d'enquête vis-à-vis des particuliers..... 30

SECTION II. — Rapports des Commissions parlementaires d'enquête avec le pouvoir exécutif 38

SECTION III. — Rapports des Commissions parlementaires d'enquête avec le pouvoir judiciaire. 44

CHAPITRE IV. — *Lieu, époque, publicité et durée des enquêtes parlementaires*..... 53

SECTION I. — Du lieu où les Commissions parlementaires d'enquête peuvent siéger..... 53

SECTION II. — Epoques pendant lesquelles les Commissions peuvent siéger..... 55

Section III. — Publicité des enquêtes parlementaires 57

Section IV. — Durée des enquêtes parlementaires 60

Section V. — Les Commissions parlementaires de la Chambre et du Sénat peuvent-elles fonctionner ensemble ? 61

CHAPITRE V. — *Les Commissions d'enquête à l'étranger* 63

Section I. — Les Commissions parlementaires d'enquête en Angleterre..... 63

Section II. — Les Commissions parlementaires d'enquête aux Etats-Unis..... 67

Section III. — Les Commissions parlementaires d'enquête aux Pays-Bas..... 68

Section IV. — Les Commissions parlementaires d'enquête en Belgique..... 70

Section V. — Les Commissions parlementaires d'enquête en Allemagne..... 72

DEUXIÈME PARTIE

La Séparation des Pouvoirs

CHAPITRE PREMIER. — *Origine du principe de la séparation des pouvoirs, la façon dont il est compris sous la Révolution*..... 75

CHAPITRE II. — *La séparation des pouvoirs aux Etats-Unis* 85

CHAPITRE III. — *La Constitution de 1875 et la séparation des pouvoirs* 87

CHAPITRE IV. — *Violation du principe de la séparation des pouvoirs par les Commissions d'enquête* 91

TROISIÈME PARTIE

Les Tribunaux peuvent-ils refuser d'appliquer une loi inconstitutionnelle ?

CHAPITRE PREMIER. — *Les décisions de la jurisprudence* 99

SECTION I. — Les décisions des tribunaux ordinaires 99

SECTION II. — La jurisprudence du Conseil d'Etat 110

CHAPITRE II. — *L'opinion de la doctrine*..... 115

1re ECOLE. — Les tribunaux doivent appliquer toutes les lois..... 115

2e ECOLE. — Les tribunaux doivent refuser d'appliquer toute loi qui viole un texte formel de la Constitution..... 120

3e ECOLE. — Les tribunaux doivent refuser d'appliquer les lois contraires aux principes non écrits dans la Constitution..... 125

CONCLUSION 133

BIBLIOGRAPHIE 137

Imprimerie G. Vatar, Rennes.